

Uutholdelige utfordringer i utdanningssektoren: Ny GIV for samarbeid på tvers av forvaltningsgrensene?

Asgeir Bjørklund, Mads Furu, Hege Karlsen



Masteroppgave i Utdanningsledelse
Institutt for lærerutdanning og skoleforskning

UNIVERSITETET I OSLO

Høsten 2012

Uutholdelige utfordringer i utdanningssektoren:

Ny GIV for samarbeid på tvers av forvaltningsgrensene?

© Asgeir Bjørklund, Mads Furu, Hege Karlsen

2012

Uutholdelige utfordringer i utdanningssektoren:

Ny GIV for samarbeid på tvers av forvaltningsgrensene?

av Asgeir Bjørklund, Mads Furu, Hege Karlsen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Tryko AS, Lillehammer

Sammendrag

I denne masteroppgaven tar vi for oss hvordan store sammensatte problemer løses og håndteres i skolesystemet. Dette har vi aktualisert gjennom frafallsproblematikken i videregående skole og med innføringen av prosjektet Ny GIV som case. Dette er et høyaktuelt tema i den utdanningspolitiske debatten, og kan forstås som et *wicked problem* (Grint 2010). Hensikten med denne masteroppgaven er å forstå hvordan store og sammensatte utfordringer i skolesystemet møtes og håndteres gjennom Ny GIV.

For å belyse problemstillingen har vi benyttet tre teoretiske perspektiver knyttet til typologier av styringsmodeller, nettverksteori og teorier om organisasjonsbeslutningsprosesser. Vi har gjennomført en case-studie der vi benyttet fokuserte intervjuer av åtte impliserte aktører fra to ulike fylker og to ulike kommuner. Transkripsjonene av disse intervjuene har utgjort vårt datagrunnlag, og i tillegg har vi benyttet utvalgte styringsdokumenter fra myndighetene som sekundærdata.

Funnene viser i all enkelhet at informantene synes å respondere ulikt på styringssignalene etter hvilken rolle de har i utdanningssystemet. Vi har funnet at skoleeiernivået opplever styringen av Ny GIV som et signal på manglende tillit, men at dette ikke uttrykkes på skoleledernivå. Videre viser dataene at aktørene har benyttet allerede etablerte strukturer for samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene. Der det eksisterte horisontale, stabile styringsnettverk på tvers av nivåene fra før, er det disse som er benyttet til implementeringen av Ny GIV. Det tyder på at en subjektiv følelse av nytteverdi er en forutsetning for å få etablert stabile nettverk, og at slike nettverk oppleves viktig for å kanalisere nye sammensatte arbeidsoppgaver. Når det gjelder behandlingen av prosjektet Ny GIV i og mellom organisasjonene, virker det som om dette er blitt behandlet som en enkeltstående arbeidsoppgave mer enn som en felles håndtering av den store utfordringen med frafall i videregående opplæring. Eksisterende nettverk er benyttet som arena for beslutningstagning.

Vi gjør ingen forsøk på å generalisere våre funn utover de systemer av nettverk vi har hentet våre primærdata fra, men vi mener funnene peker på interessante felt for videre forskning. Hva skyldes den opplevde mistilliten i systemet, og hvilke følger vil det ha for den målbaserte ansvarsstyringen dersom toppnivået gjennomfører prosjekter som detaljstyrer utdanningssektoren? Hvordan kan kunnskap om hvordan nettverk fungerer gjøre aktører i utdanningssektoren bedre i stand til å håndtere store, sammensatte utfordringer?

Forord

Den første oppgaven vi fikk som nye mastergradsstudenter for fire år siden var å skrive refleksjonsnotat over hva vi ønsket å få ut av studiene. En av oss skrev følgende:

Jeg trenger faglig bagasje og mental bevissthet knyttet til lederrollen som jeg ikke har pr i dag. Det er en utfordring å skifte rolle fra å utføre til å lede. Jeg merker at jeg fortsatt bruker mye tid på å utføre, og jeg tror jeg ville gjøre en bedre jobb som skoleleder hvis jeg brukte mer av tiden min på å lede. Jeg håper masterstudiet kan hjelpe meg til å endre fokus i den retning, og gjøre meg bedre i stand til å lede framfor å utføre. Jeg forventer at dette blir fire arbeidsomme år, for jeg tenker å fullføre hele graden. Allikevel mener jeg at dette er realistisk å få til hvis jeg jobber jevnt og trutt, og følger opp med å være til stede på forelesninger, gjennomføre studiekrav og etablere et kontaktnettverk gjennom basisgruppa.

Fire år senere sitter vi med fasiten, og vi kan slå fast at vi traff blink. Vi er tre studenter fra Lillehammer som har skrevet denne oppgaven sammen. Vi har alle skiftet jobb i løpet av disse fire årene, og alle arbeider nå som rektorer. Masterstudiene har gitt oss stor ballast i hverdagen, og vi vil takke Universitet i Oslo for et meget godt faglig opplegg. Vi er også veldig takknemlige for at det har vært lagt opp til tett samarbeid i basisgrupper gjennom hele studiet. Gruppa har hatt godt samarbeid og kunnskapen vi har tilegnet oss er i stor grad konstruert gjennom samtaler med hverandre.

I arbeidet med masteroppgaven har vi hatt god hjelp av en strålende Dijana Tiplic, som har øst av sin erfaring og gitt gode og konstruktive tilbakemeldinger når vi har hatt veiledningssamtaler i Oslo. Hun har også velvillig svart på både store og små spørsmål vi har rettet på mail underveis, og alltid vært en positiv motivator.

En stor takk også til informantene som ga av sin tid. Det var spennende å bli kjent med dere, og bidragene var svært nyttige.

Vi har også vært heldige som hele veien har hatt arbeidsgivere som har støttet oss. Takk til Lillehammer kommune, Fylkesmannen i Oppland og Oppland fylkeskommune for at dere har valgt å prioritere kompetanseheving generelt og innen skoleledelse spesielt.

Vi vil også takke Anne Furu for nyttige innspill i innspurten av oppgaveskrivingen.

- Asgeir, Mads og Hege

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	1
1.1	Frafall som samfunnsproblem	2
1.2	Statistikk fra Gjennomføringsbarometeret	3
1.3	Håndtering av frafallsproblematikken	5
1.3.1	Nye læreplaner og nytt kvalitetsvurderingssystem	5
1.3.2	Evaluerings av Kunnskapsløftet	6
1.3.3	Ny GIV for økt gjennomføring av videregående opplæring	7
1.4	Problemstilling og forskningsspørsmål	9
1.5	Oppgavens struktur	10
2	Uutholdelige utfordringer	12
2.1	Statlig styring av utdanningssektoren	12
2.2	Fra government til governance	13
2.3	Wicked problems	15
2.4	Oppsummering	18
3	Teori	19
3.1	Styringsmodeller	19
3.2	Nye styringssignaler og nettverk	21
3.3	Beslutningsprosesser	25
3.3.1	Perfekt og begrenset rasjonalitet	25
3.3.2	A garbage can model of organizational choice	27
3.4	Oppsummering	28
4	Metode	30
4.1	Forskningsdesign	30
4.2	Datagrunnlag	32
4.2.1	Informanter	32
4.2.2	Tekster	34
4.3	Datainnsamlingen	34
4.4	Transkribering	36
4.5	Intervjuanalyse	37
4.6	Validitet	38
4.7	Reliabilitet	41

4.8	Oppsummering	42
5	Data og analyse	43
5.1	Østmark og Nordfold	43
5.2	Nye styringssignaler?	44
5.2.1	Gjennomgang av viktige styringsdokumenter.....	45
5.2.2	Informantenes syn på styringen av prosjektet	46
5.3	Samarbeidsstrukturer og nettverk	48
5.3.1	Samarbeidsstrukturer og nettverk i Østmark.....	48
5.3.2	Samarbeidsstrukturer og nettverk i Nordfold	52
5.3.3	Suksesskriterier for godt samarbeid på tvers.....	55
5.4	Hvordan ble strukturene etablert?.....	58
5.4.1	Hvordan ble strukturene i Østmark etablert?	59
5.4.2	Hvordan ble strukturene i Nordfold etablert?	60
5.5	Sammenstilling av funn	61
5.6	Oppsummering	62
6	Diskusjon.....	63
6.1	Styring	63
6.1.1	Formelle styringssignaler	63
6.1.2	Forståelsen av styringssignaler gjennom Ny GIV	65
6.1.3	Styring – oppsummering og svar	67
6.2	Nettverk	68
6.2.1	Kategorisering og funksjon	69
6.2.2	Suksessfaktorer.....	71
6.2.3	Nettverk – oppsummering og svar	73
6.3	Beslutningsprosesser	74
6.3.1	Logikken om hva som er passende	74
6.3.2	Søppelbøttemodellen	75
6.3.3	Beslutningsprosesser – oppsummering og svar	77
6.4	Svar på problemstilling.....	78
7	Konklusjon og implikasjoner	81
7.1	Generelle implikasjoner.....	82
7.2	Implikasjoner for ledelse	85
	Register.....	88

Figurer	88
Tabeller.....	88
Litteraturliste	89
Vedlegg	93
I. Invitasjonsbrev fra Kunnskapsdepartementet	93
II. Oversikt over sekundærdata i form av utvalgte offentlige styringsdokumenter	97
III. Intervjuguide.....	98
IV. Godkjenning fra NSD	100
V. Eksempel på intervjuanalyse (utdrag)	101

1 Introduksjon

En formiddag i slutten av oktober 2010 sitter rektor Arntsen på kontoret sitt på Østberg ungdomsskole og åpner dagens e-post. En av forsendelsene inneholder sakliste til neste ukes rektormøte vedlagt en invitasjon fra Kunnskapsdepartementet om deltakelse i prosjektet Ny GIV. Rektor Arntsen liker å komme godt forberedt til disse rektormøtene så han leser raskt gjennom invitasjonen:

«Invitasjon til å delta.... elever med lav motivasjon.....økt gjennomføring..... etablere samarbeid med kommunene....økonomiske midler.....lærere på kurs..... starte på ungdomstrinnet..... 10% svakest presterende elever, men uten IOP... forpliktende samarbeid med foreldre»

«Så bra! Dette kjenner jeg igjen! Akkurat hva vi trenger!», tenkte rektor Arntsen.

«Men hva var det med de datoene? Prosjektledersamling i midten av desember. Dette året?! Om mindre enn to måneder?! Har vi noen på skolekontoret som jobber med dette uten at jeg vet om det?» Han skumleser i invitasjonen. Rektor Arntsen tenker umiddelbart at her må det være noen overordnede som har glemt å informere om noe viktig. «Det er da ikke mulig at vi på to uker skal ha dette klart? Dette må vi da diskutere nøye!»

Arntsen leser brevet fra departementet en gang til, og oppsummer raskt: «Det innebærer at vi skal ha et samarbeid med fylkeskommunen og et opplegg klart for disse elevene i løpet av våren 2011. Lærere skal på kurs, kollegiet må involveres i læringsprosesser. Hva var nå navnet på den nye rektoren på videregående skolen? Han må jeg bli kjent med!»

Denne korte historien om vår fiktive rektor Arntsen er ment å illustrere vår motivasjon for dette masterprosjektet. Begeistringen hans var ikke udelt, men som Arntsen var også vi fasinert av prosjektet Ny GIV. Det var utgangspunktet for valget av tema for masteroppgave. Departementet formulerte som en målsetning for prosjektet at det skal skape permanente samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner. Som rektorer i grunn- og videregående skole har vi erfaring med at dette ikke er umiddelbart enkelt. Målsetningen pirret oss, og frafall i videregående skole er et høyaktuelt tema i den utdanningspolitiske debatten.

Vi ønsker gjennom dette innledningskapittelet å belyse ulike sider av denne problematikken, og sette fokus på hva som gjøres for å snu utviklingen. Først forsøker vi å ramme inn

problemet gjennom å vise til både den politiske og den faglige debatten om temaet. Videre presenterer vi statistikk fra Gjennomføringsbarometeret¹ tilknyttet kullet som startet i videregående i 2005 som bakgrunnsdata for å synliggjøre utfordringens omfang. Gjennomføringsbarometeret inneholder de nyeste tallene som er tilgjengelige, men Utdanningsdirektoratet har publisert prognoser for 2006-kullet som vi også presenterer i korte trekk. Mot slutten av kapittelet redegjør vi for noen av tiltakene myndighetene har satt i verk det siste tiåret, med innføringen av Kunnskapsløftet² som det viktigste, og nå sist med initieringen av prosjektet Ny GIV. Alt dette leder opp mot vår problemstilling som tematisk er knyttet opp til hvordan skolesystemet forholder seg til store og sammensatte utfordringer. Vi presenterer denne og våre forskningsspørsmål helt til slutt i kapittelet.

1.1 Frafall som samfunnsproblem

En utfordring for det norske utdanningssystemet og samfunnet for øvrig, er at for mange elever avslutter skolegangen før de har studiekompetanse eller fag-/ yrkeskompetanse. Å få ned antall elever som slutter i videregående skole har vært et av de mest sentrale målene for utdanningssystemet de siste årene. Dette ble blant annet synliggjort i regjeringserklæringen Soria Moria II³, hvor regjeringspartiene satte mål av seg å intensivere arbeidet med å redusere frafallet i videregående skole i tråd med St. meld. nr. 44 (2008-2009) Utdanningslinja (Kunnskapsdepartementet 2009). Det er ikke nytt at mange ikke fullfører videregående utdanning, men andelen samfunnsjobber som en kan utføre uten godkjent utdanning er kraftig redusert, og man regner med en fortsatt reduksjon av slike jobber. Et offentlig utvalg nedsatt av Finansdepartementet, det såkalte Fordelingsutvalget, viste gjennom statistikk at de uten fullført utdanning som 25-åringer er overrepresentert både som arbeidsledige og trygdemottakere (Finansdepartementet 2010). Til tross for stor oppmerksomhet omkring problematikken har man ikke lyktes å snu denne trenden. Tallene har ikke hatt den ønskede utviklingen. Det er lagt frem regnestykker over kostnaden i forhold til hvert enkeltindivid som ikke fullfører og dermed står i fare for å stå utenfor arbeidsmarkedet. Dette synliggjør det samfunnsøkonomiske problemet vi står ovenfor i fremtiden, også med tanke på landets fremtidige økonomiske utvikling der det trekkes frem at vår viktigste kapital må være kunnskap når oljen tar slutt. For den norske velferdsstaten er det derfor avgjørende viktig at vi

¹ Nærmere forklart i kapittel 1.2 <http://www.udir.no/Tilstand/Analyser-og-statistikk/Gjennomforingsbarometer/>.

² Læreplanen Kunnskapsløftet er ikke utgitt i bokform, men er en dynamisk plan under stadig oppdatering som er tilgjengelig elektronisk her: <http://www.udir.no/Lareplaner/>

³ http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf

utdanner for fremtidens kunnskapssamfunn da kostnadsnivået i landet er så høyt at det vil være umulig å konkurrere på verdensmarkedet på produksjonssiden.

En av forskerne som har interessert seg for frafallet i videregående skole er Erling Lars Dale. Han er opptatt av de etiske sidene av problematikken når han hevder at *«integrasjon av alle elevene i gode skolefaglige læreprosesser er fellesskolens eksistensberettigelse»* (Dale 2008b:13). I sin argumentasjon peker han på at mange velger bort videregående opplæring, og at dette gir grunnlag for å spørre om skolens utdanning representerer et samfunnsproblem. Utfordringen fra Dale er derfor å etablere et felles kvalitetsansvar i utdanningssystemet. Dale synliggjør at frafall i videregående ikke bare er et samfunnsproblem med store konsekvenser for vår nasjonale økonomi, men også i aller høyeste grad et problem for de individene som faller utenfor.

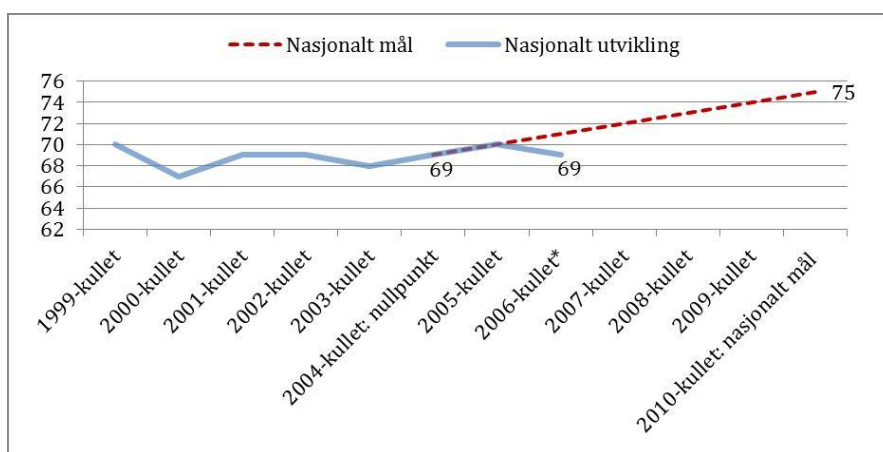
1.2 Statistikk fra Gjennomføringsbarometeret

Å måle frafall er komplisert og man jobber stadig med å forbedre datagrunnlaget på flere fronter. De ferskeste tallene vi har studert under arbeidet med denne oppgaven er resultatene av årets OECD⁴ undersøkelse; Education at a Glance (OECD 2012). Dette er en årlig undersøkelse av tilstanden i OECDs medlemsland når det gjelder lavere og høyere utdanning. Resultatene ble kommentert i Aftenposten 12.september 2012, og tallene viser at gjennomføringsgraden har gått ned. Undersøkelsen viser at kun 56,7 % av ungdommene i Norge gjennomfører videregående på normert tid.

I Norge er det ikke vanlig å måle frafall innenfor normert tid, men heller i løpet av fem år fra påstartet utdanning. Grunnen til dette er at vi tillater omvalg for elevene som av ulike grunner ønsker seg over i andre utdanningsløp. Nasjonalt er det satt en målsetting om at 75 % av de som startet videregående skole i 2010 skal ha fullført sin opplæring innen våren 2015. Fra 2010 offentliggjøres statistikken i Gjennomføringsbarometeret årlig. Dette er statistikkprosjektet i Ny GIV, som skal utvikle og legge til rette for et felles tallmateriale som grunnlag for vurdering av om man oppnår nasjonale mål. Vi kommer nærmere inn på Ny GIV i kapittel 1.3.3.

⁴ OECD er en forkortelse for Organization for Economic Cooperation and Development

Den blå heltrukne linja i Figur 1 viser de offisielle gjennomføringstallene for de siste åtte årskullene som har vært gjennom videregående opplæring. Den røde stiplede linja viser den nasjonale målsettingen. Prognosene for gjennomføringsmønsteret for elever som begynte i videregående opplæring i 2006 avviker i liten grad fra tidligere årskull. Etter fem år hadde 69 % av disse elevene oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Dette er en nedgang på ett prosentpoeng fra året før, og vi er nå to prosentpoeng under den nasjonale målsetningen. For kullene som startet i 2004 og 2005 var gjennomføringstallene henholdsvis 69 % og 70 %.



Figur 1; Gjennomføringsbarometeret

Tallene fra Gjennomføringsbarometeret viser altså at ca. 30 % av norsk ungdom hvert år står uten godkjent studie- eller yrkeskompetanse fem år etter oppstart i videregående opplæring. Det er flere som fullfører av de som begynner på studieforberedende program, enn de som starter på yrkesfag. Av elevene som begynte i studieforberedende studieretninger i 2005, har 83 % oppnådd studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år, mens den tilsvarende andelen for yrkesfaglige studieretninger var 57 %. 2005-tallene avviker lite fra tall fra tidligere år. Tall for 2006 er ikke klare ennå.

De ulike aktørene i utdanningssektoren forsøker å finne årsaker til at så mange dropper ut av videregående skole. Flere hypoteser lanseres, som for eksempel at elever kommer fra grunnskolen med for svake faglige grunnleggende ferdigheter i skriving, lesing og regning eller at videregående skole er for teoretisert. Dale (2008a) argumenterer for systemsvikt når han viser til at mange ungdommer går ut av grunnskolen uten å ha tilegnet seg tilstrekkelig gode grunnleggende ferdigheter for å kunne fungere i samfunnet. Det lave mestringsnivået mange har i forhold til grunnleggende ferdigheter er vanskelig å håndtere fordi det kan kreve

tiltak av en type man kanskje ikke har tradisjon eller kultur for i disse utdanningsinstitusjonene. Det kan for eksempel kreve nye pedagogiske tilnærminger fra lærerne både i grunn- og videregående skole, økt og tettere samarbeid med foresatte for en aldersgruppe der det ikke er tradisjon for skole-hjem samarbeid, eller der elevene er myndige, økt økonomisk satsing eller endring av holdninger til hva videregående opplæring innebærer.

Man kan altså enes om virkningen, den er 30 % frafall i videregående skole, men det er vanskelig å enes om årsaken. Og når det er vanskelig å finne årsaken, er det naturlig nok vanskelig å sette inn de rette tiltakene.

1.3 Håndtering av frafallsproblematikken

I dette avsnittet skal vi se på innføring av Kunnskapsløftet i lys av frafallsproblematikken og vi skal presentere prosjektet Ny GIV som et prosjekt som er ment å gi økt gjennomføringsgrad.

1.3.1 Nye læreplaner og nytt kvalitetsvurderingssystem

I 2006 fikk vi nye læreplaner i form av Kunnskapsløftet. Den forrige læreplanen hadde da virket i historisk kort tid; kun i ni år. Den nye læreplanen kom i kjølvannet av det såkalte Pisasjokket. I år 2000 presenterte OECD den første Pisa-rapporten som plasserte Norge langt nede på lista over elevers grunnleggende skoleferdigheter. Rapporten og debatten som fulgte var en direkte foranledning til det regjeringsoppnevnte Kvalitetsutvalget som la frem rapporten *NOU 2002:10 Førsteklasses fra første klasse* (Utdannings- og forskningsdepartementet 2002). Denne rapporten ledet igjen til *St.meld.nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring* (Utdannings- og forskningsdepartementet 2004). Meldingen innledes slik: «Norge har gode forutsetninger for å skape verdens beste skole... På den annen side viser norsk og internasjonal forskning at vår skole har svakheter» (Utdannings- og forskningsdepartementet 2004:7). Stortingsmeldingen og NOU-rapporten la grunnlaget for den nye læreplanen, og ikke minst for utviklingen av et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem; NKVS. Gjennom disse grepene kan det hevdes at ansvarsstyring ble dominerende i det norske utdanningssystemet. Departementet og direktoratet har ansvar for styringssystemet. Fylkesmannen har ansvar for kontroll av NKVS. Skoleeier har ansvar for kvaliteten i skolen.

Skoleleder står til ansvar overfor skoleeier, og lærer står til ansvar ovenfor skoleleder (Langfeldt 2008).

Kunnskapsløftet var den første læreplanen⁵ som forente grunnskolen og den videregående skolen i et 13-årig grunnopplæringsløp. Læreplanene for de fag der det var mulig skulle være gjennomgående for hele grunnopplæringen. Dette ble gjort *«for å legge til rette for progresjon og sammenheng mellom grunnskole og videregående opplæring»* (Utdannings- og forskningsdepartementet 2004:34).

1.3.2 Evaluering av Kunnskapsløftet

Kunnskapsløftet har vært evaluert i en rekke rapporter fra innføringen i 2006 og fram til dags dato. Én av rapportene er spesielt interessant for vår del, nemlig den første delrapporten; Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger (Sandberg & Aasen 2008). Her går man inn i et forskningsfelt tett beslektet med det vi gjør i vårt prosjekt; nasjonale reformer, dets styring og hvordan sentrale aktører forstår intensjoner, mål og ansvars plassering. Med komplekse utdanningspolitiske utfordringer foreskrives systemer, metoder og organisering for løsninger, men i virkeligheten, i praksisfeltet er det gjerne slik at implementering av politiske beslutninger fraviker fra de premisser som legges fra sentralt hold (Sandberg & Aasen 2008).

Denne delrapporten belyser *«hvordan den nye styringsmodellens rolle- og ansvarsfordeling mellom nivåene og aktørene forstås og fungerer fra statlig hold»* (Sandberg & Aasen 2008:10). Rapporten bygger på analyse av politiske dokumenter, kombinert med timelange dybdeintervjuer av 13 informanter på sentralt nivå. Et hovedfunn som trekkes fram er at informantene i stor grad mener at ansvarsfordelingen er uendret med Kunnskapsløftet. De fleste mener at det er oppgaver som er desentralisert – ikke ansvaret. Oppfatningen er at det på lavere nivå er større handlingsrom i forhold til oppgaver, og at dette i seg selv medfører behov for sterkere nasjonal styring.

Et annet hovedfunn som er av interesse for oss er de sentrale informantenes synspunkter på skoleeier- og lærerrollen:

⁵ Den generelle delen av L-97 gjaldt også den videregående skolen, og er fortsatt gjeldende læreplan for hele grunnopplæringa.

Sett fra sentralt hold er det ikke tillit og medansvar som fokuseres, men snarere at ansvar og myndighet forankret i profesjoner og institusjoner bremser den sentrale kjeden i implementeringen av reformen. Skoleeier er likegyldig til statlig politikk, lærerne er passive og usikre og tar ikke ansvar for å gjennomføre (Sandberg & Aasen 2008:13).

Dette må sies å være synspunkter som i utgangspunktet ikke etterlater tillit til lavereliggende nivå. Langt på vei bygger dette på en tradisjonell og byråkratisk forståelse av hvordan utdanning best bør styres, og på mange måter i strid med intensjonene både i St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring (Utdannings- og forskningsdepartementet 2004) og i Kunnskapsløftet. Noe av hovedpoenget har nettopp vært nedtoning av hierarkisk styring til fordel for større lokalt ansvar og tillit til at det er ulike måter å utvikle skolene på. Dette påpekes også i rapporten: *«Informantene synes å være i mindre grad opptatt av at det å bygge tillit og medansvar er en statlig oppgave som kan fremme reformgjennomføringen»* (Sandberg & Aasen 2008:15).

Slik det framkommer i denne rapporten er det oppgaver som er desentralisert, ikke beslutningsmyndighet: *«Skoleeiers tilsynelatende likegyldighet til statlige mål og tiltak og læreres passivitet må heller møtes med forsterket tilsyn og statlig oppfølging»* (Sandberg & Aasen 2008:15).

Det ligger altså et spenningsfelt mellom målsettingen og intensjonen om større lokal frihet og de sentrale myndigheters behov for sentral styring og kontroll. St.meld. nr. 31 (2007-2008) Kvalitet i skolen (Kunnskapsdepartementet 2008) tar da også opp i seg noe av dette. I denne meldingen finner vi signaler om mer sentralisering knyttet til kontroll og tilsyn, innholdsstyring og støtte.

1.3.3 Ny GIV for økt gjennomføring av videregående opplæring

I Meld. St. 22 (2010-2011) Motivasjon – Mestring – Muligheter (Kunnskapsdepartementet 2011) beskrives elevfracfall i videregående skole som utdanningssystemets største utfordring. For å møte denne utfordringen lanserte Kunnskapsdepartementet allerede høsten 2010 prosjektet Ny GIV. Dette er et treårig prosjekt med målsetting om å få flere ungdommer igjennom hele grunnopplæringen. Tiltakene i prosjektet har som mål å øke elevenes motivasjon for, og evne til å gjennomføre videregående opplæring. Fylkeskommuner og kommuner inviteres til å delta, og innen utgangen av 2013 skal alle landets kommuner være med i satsningen.

Prosjektet har tre delprosjekter; Gjennomføringsbarometeret, Oppfølgingsprosjektet og Overgangsprosjektet. Gjennomføringsbarometeret skal sette felles nasjonale mål for gjennomføring av videregående opplæring, og skal utvikle og samle inn felles data- og statistikkgrunnlag for å vurdere måloppnåelsen. I Oppfølgingsprosjektet er målet å skape et bedre samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om ungdom som over tid har vært ute av utdanning og arbeidsliv, for så å få de tilbake i utdanningsløpet eller arbeidslivet. Overgangsprosjektet er ment å være et systematisk samarbeid mellom kommune og fylkeskommune om tett oppfølging av svakt presterende elever som risikerer å ikke mestre videregående opplæring.

I våre undersøkelser har vi konsentrert oss om Overgangsprosjektet og hvordan sentrale aktører i fylker, kommuner og skoler responderer og oppfatter måten dette blir styrt på. Når vi videre i oppgaven snakker om Ny GIV er det derfor Overgangsprosjektet vi snakker om. Vi ser også på hvordan man i praksis operasjonaliserer og iverksetter den foreskrevne *medisinen* som ligger i målsettingen: «*Overgangsprosjektet har som mål å skape permanente samarbeidsrelasjoner mellom kommunene og fylkeskommunene om de svakest presterende elevene*»⁶.

Overgangsprosjektet handler om å gi de 10 % svakest presterende elevene på 10. trinn i hver kommune intensivopplæring innen lesing, skriving og regning siste halvdel av skoleåret slik at de opplever økt læring, økt motivasjon og står bedre rustet til å gjennomføre videregående opplæring. Elever med spesialundervisning er ikke ekskludert fra utvalget, men er heller ikke hovedmålgruppa. Intensjonen er at elever med svake prestasjoner, men med potensial for utvikling, skal via en forpliktende avtale mellom skole, elev og foreldre gjøres bedre i stand til å fullføre og bestå videregående opplæring.

Det bevilges penger over statsbudsjettet til ansettelse av fylkeskommunale koordinatore og regionale kommunekoordinatorer. To lærere fra hver deltakende skole, både på ungdomsskole og videregående, sendes på faglige og metodiske kurs i til sammen seks dager. Disse lærerne får et spesielt ansvar på de lokale skolene, og målet er at lærere fra alle landets skoler skal kurses. De faglige målene kan i korthet sies å være å gjøre fagene mer praktiske og relevante for målgruppa.

⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/ny-giv/overgangsprosjektet.html?id=632137>

Det er stor lokal frihet til hvordan man på ungdomsskolenivå organiserer de åtte til ti timene med intensivopplæring pr uke, men det er lagt til rette for å søke unntak fra Opplæringslovens § 8-2, som sier at opplæringen til vanlig ikke skal organiseres etter faglig nivå⁷. Erfaringene så langt viser at nærmere 90 % av Ny GIV-elevene på 10. trinn mottar intensivopplæringen i grupper utenom ordinære klasser (Sletten, Bakken & Haakestad 2011). På videregående nivå er det svært få føringer på hva Ny GIV egentlig skal innebære, annet enn at videregående skal kjenne til elevene, og at de skal imøtekommes og følges tett opp. Det er også åpnet opp for å identifisere nye Ny GIV-elever i videregående basert blant annet på de obligatoriske kartleggingene.

Prosjektet styres fra Kunnskapsdepartementet via fylkene og inn i kommunene. I invitasjonsbrevet hvor fylker og kommuner inviteres til deltakelse står blant annet:

«Prosjektet forutsetter at kommuner og fylkeskommuner samarbeider om å skape et bærekraftig, strukturert og målrettet system gjennom ulike tiltak for disse elevene.»⁸ I

Opplæringslovens § 13-3c heter det: *«Fylkeskommunen skal etter oppdrag fra departementet rettleie om og medverke til kvalitetsutviklingstiltak som m.a. kan gi god sammenheng mellom grunnskole og vidaregåande opplæring.»⁹* Dette innebærer både at kommuner og fylkeskommuner er selvstendige skoleeiere, og at fylkeskommunen kan gis et spesielt ansvar for tiltak som skaper en bedre sammenheng i det 13-årige løpet. Kravet om å etablere samarbeidsstrukturer mellom videregående og grunnskole innebærer en felles innsats og etablering av en felles forståelse av ansvar mellom ulike forvaltningsnivåer, kommune og fylkeskommune, for å håndtere problemet. Kjennetegn for disse institusjonene er blant annet at de er selvstendige målstyrte enheter med stor selvråderett, men med økonomisk begrensede rammer. Læreplan er til dels sammenfallende, men også ulik. Lovverket er komplisert, til dels sammenfallende, men også ulikt. Disse mer eller mindre autonome enhetene skal samarbeide om å få større andel av ungdommer til å fullføre videregående opplæring med godkjent kompetanse.

1.4 Problemstilling og forskningsspørsmål

Gjennom dette kapittelet har vi satt fokus på frafallsproblematikken i videregående skole. Vi har vist hvordan det er et stort samfunnsproblem, og samtidig et sammensatt problem som

⁷ <http://lovdata.no/all/tl-19980717-061-009.html#8-2>

⁸ Se vedlegg I

⁹ <http://www.lovdata.no/all/tl-19980717-061-015.html>

viser seg vanskelig å løse. Ny GIV er et av flere tiltak som er satt i verk for å bedre gjennomstrømningen, og som forutsetter tettere samarbeid om grunnopplæringen. Dette synes vi er interessant, og vi har derfor formulert følgende problemstilling:

Hvordan blir store og sammensatte utfordringer i skolesystemet møtt og håndtert gjennom Ny GIV?

Siden dette er et styrings- og beslutningsproblem har vi valgt å belyse denne problemstillingen gjennom tre forskningsspørsmål som er formulert slik at de skal sette oss i stand til å studere dette i et styringsteoretisk-, nettverksteoretisk- og beslutningsteoretisk perspektiv. Dette er forskningsspørsmålene:

1. Hvordan responderer aktørene på styringen av Ny GIV?
2. Hva er forutsetningene for å få samarbeidet mellom forvaltningsnivåene og de ulike skoleslagene til å fungere?
3. Hvordan og hvorfor har aktørene kommet frem til samarbeidsstrukturene som benyttes i arbeidet med Ny GIV?

1.5 Oppgavens struktur

I kapittel 2 setter vi fokus på fenomenet vi studerer, som er å forstå hvordan store sammensatte utfordringer i skolesystemet møtes og håndteres. Frafallsproblematikken settes inn i en større sammenheng i lys av Grints (2010) forståelse av *wicked problems*. Dette er samfunnsproblemer som er kompliserte og svært sammensatte, og som i følge litteraturen ikke har noen enkle løsninger. Vi ser også dette i sammenheng med trender innenfor offentlig styring der stadig mer makt er fordelt fra statlig nivå ned til lokalt nivå.

I kapittel 3 presenterer vi teori vi mener er relevant for å belyse våre forskningsspørsmål. Vi har valgt teori innenfor styring av utdanning, nettverksteori og teori som presenterer beslutningstagning i organisasjoner. Innenfor styringsteorien benytter vi Louis' (1989) typologi for styringsmodeller. Videre presenterer vi nettverksteori basert på Busch (2011) og Sørensen & Torfing (2005). Beslutningsteorien er basert på Jacobsen & Thorsviks (2007) distinksjon mellom perfekt og begrenset rasjonalitet, og Cohen, March & Olsens (1972) klassiske *søppelbøttemodell*.

Kapittel 4 tar for seg metode, og vi presenterer og begrunner valg av forskningsdesign, utvalg av informanter og hvordan data er innsamlet. Vi har valgt case-studie som forskningsdesign, og har samlet inn data ved hjelp av åtte fokuserte intervjuer. Videre redegjør vi for hvordan vi har jobbet med intervjuanalysen, og vi kommenterer eksplisitt både oppgavens validitet og reliabilitet.

Kapittel 5 er strukturert etter oppgavens tre forskningsspørsmål. Vi presenterer derfor dataene våre og analysen av disse med fokus på styring, nettverk og beslutninger i organisasjonene. Primært er det data fra intervjuene som presenteres, men under overskriften styring, analyseres også sekundærdata fra offentlige styringsdokumenter.

I kapittel 6 diskuterer vi de av våre funn som vi mener er spesielt interessante opp mot den utvalgte teorien. Kapitlet er bygget opp omkring de samme temaene som teorikapitlet; styring, nettverk og beslutningsprosedyrer. Avslutningsvis i kapitlet forsøker vi å besvare vår egen problemstilling.

Vi avslutter oppgaven i kapittel 7 med å ta for oss implikasjoner for prosjekt- og reformarbeid generelt og implikasjoner for utdanningsledelse spesielt. I dette kapitlet sier vi også litt om begrensningene av vårt arbeid, og antyder muligheter for videre studier innen feltet.

2 Uutholdelige utfordringer

Fenomenet vi studerer i denne oppgaven er forståelsen av hvordan store sammensatte utfordringer i skolesystemet møtes og håndteres. Grint (2010) kaller slike utfordringer *wicked problems*, og vi har oversatt begrepet til *uutholdelige utfordringer*. Dette fenomenet belyser vi gjennom å se nærmere på prosjektet Ny GIV som case.

Først i dette kapittelet tar vi i korte trekk for oss den statlige styringen av utdanningssektoren. Vi ønsker å vise at mye er forandret de siste årene, og at dette er et viktig bakteppe når vi studerer casen Ny GIV.

Deretter kommer vi inn på samfunnets utvikling i lys av hvordan oppgaver, ansvar og myndighet har blitt desentralisert slik at vi har et mer polysentrisk samfunn. Det vil si et samfunn preget av flere maktsentra og høyere kompleksitet (Sand 2004). Gjennom dette belyser vi nettverk og nettverksstyring – noe som er sentralt i forhold til Overgangsprosjektets målsetting om varige samarbeidsstrukturer mellom forvaltningsnivåene.

Til slutt i kapittelet trekker vi fram sentrale deler av Grints kategorisering av samfunnsproblemer og lederatferd (Grint 2010). Dette gjør vi for å vise hva som ligger bak når vi hevder at frafallsproblematikken kan forstås som et såkalt *wicked problem*. Den type utfordringer fordrer en bestemt type lederatferd, og vi presenterer Grints drøftinger rundt temaet.

2.1 Statlig styring av utdanningssektoren

Det grunnleggende prinsippet for styring av den norske utdanningssektoren er målstyring (Langfeldt 2008), som innebærer kort forklart at styringen skjer ved at det settes mål for hva skolene skal oppnå, snarere enn regler for hva de skal gjøre og hvordan de skal utføre arbeidet. Metoden innebærer altså stor metodefrihet og ansvarsoverføring til profesjonene. Den regnes som en viktig del av den store retningen for offentlig styring de siste 20-30 årene som går under betegnelsen *New Public Management*. Andersen (2011) har studert lederatferd i offentlig og privat sektor, og han konkluderer med at ledere i det offentlige er mer endringsorienterte og mer prestasjonsmotiverte enn ledere i det private. Han antyder at den viktigste årsaken til disse funnene kan være de store dyptgripende omstillingene i offentlig sektor som er gjennomført de siste ti årene.

Staten har naturlig nok fortsatt et behov for og ønske om å styre utdanningssystemet. Telhaug & Mediås (2003) skisserer at slik styring kan skje gjennom lovregulering, finansielle styringsmidler, gjennom informasjon og gjennom evaluering. De finansielle styringsmidlene er blitt svakere etter at kommunene fikk selvråderett over skolene gjennom innføringen av rammetilskudd. Styring gjennom informasjon og evaluering er derimot blitt viktigere.

Telhaug & Mediås (2003) mener informasjonsstyring er spesielt fremtredende i skolesektoren, og trekker da frem styring gjennom læreplan og gjennom etterutdanning som viktige eksempler. Styring gjennom evaluering nevner de som den nyeste styringsformen, og etableringen av NKVS (jmf. kap. 1.3.1) må kunne regnes som et viktig virkemiddel.

Vi antar at frafall i videregående skole er et problem som krever statlig styring. I henhold til målstyringsmodellen vil ansvaret for gjennomstrømningen ligge på den enkelte videregående skole og den fylkeskommunale skoleeieren. Prosjektet Ny GIV synliggjør at svaret på problemet ligger også utenfor dette ansvarsområdet. Både den kommunale grunnskolen, NAV og det statlige utdanningsapparatet trekkes inn som nødvendige lagspillere. Dette utfordrer vårt styringssystem.

2.2 Fra government til governance

New Public Management har ført til desentraliseringen i offentlig sektor. Dette har igjen medført en trend med overføring av makt i det offentlige hierarkiet. Penger og dermed makt er flyttet fra statlig nivå og over til kommunalt nivå der lokal handlefrihet står sentralt. Makt er også spredt ut på mer eller mindre autonome enheter (Busch 2011). Dette har ført til det Sand (2004) kaller det polysentriske samfunnet. Hun viser til at den styringen som faktisk skjer er en form for kontekststyring og en desentralisert styringsform (Sand 1996). Den overordnede kontekststyringen innebærer rammer og fastsetting av premisser. Både kontekststyring og desentral styring understøtter enhetens evne til å styre seg selv i sin verden (Sand 2004). Alle enheter forholder seg til en hyperkompleks kontekst, det vil si en virkelighet som inneholder mange motstridende rasjonaler og krav om at enheten skal ivareta en begrenset oppgave, men samtidig forholde seg til mange motstridende krav. Konsekvensen av dette er i følge Sand (2004) en helt avgjørende endring av fokus; fra hierarkisk styring til hvordan den enkelte enhet gjøres i stand til å lede seg selv. Sørensen (2003) peker på at denne utviklingen har ført til en utvikling hun benevner som en utvikling fra *government* til

governance. *Government* er å forstå som en samfunnsstyring hvor regjeringen styrer gjennom offentlig forvaltning, eller også forklart som den parlamentariske styringskjeden der folkevalgte politikere gjennom regjeringen instruerer embetsverket i hvordan de skal styre og regulere både borgere og virksomheter (Sørensen & Torfing 2005). I dette kan vi gjenkjenne Overgangsprosjektet i Ny GIV gjennom at utdanningsministeren har initiert prosjektet og Kunnskapsdepartementet inviterte fylkene inn og har beholdt prosjektstyringen selv. I invitasjonen vises det til Opplæringslovens § 13-3c, og dermed ligger det implisitt en forpliktelse til deltagelse. Målgruppe og tiltak er bestemt og dermed gjenstår det for fylkene å få med kommunen på planleggingen og gjennomføringen. *Governance* forstås i denne sammenheng som en styringsform der samfunnsstyringen ikke kontrolleres av en bestemt institusjon (Busch 2011). Med dette mener de at etablering av nettverk, som består av representanter fra relevante og berørte parter uavhengig av hvor i hierarkiet man befinner seg, i mange sammenhenger overtar for den tradisjonelle hierarkiske styringen. En av målsettingene i Overgangsprosjektet av Ny GIV er etablering av permanente samarbeidsrelasjoner mellom fylkeskommuner og kommuner. Dette kan forstås som etablering av nettverk mellom mer eller mindre autonome deltakere; i praksis skoleeiere, skoleledere og lærere, på ulike nivåer i utdanningssystemet.

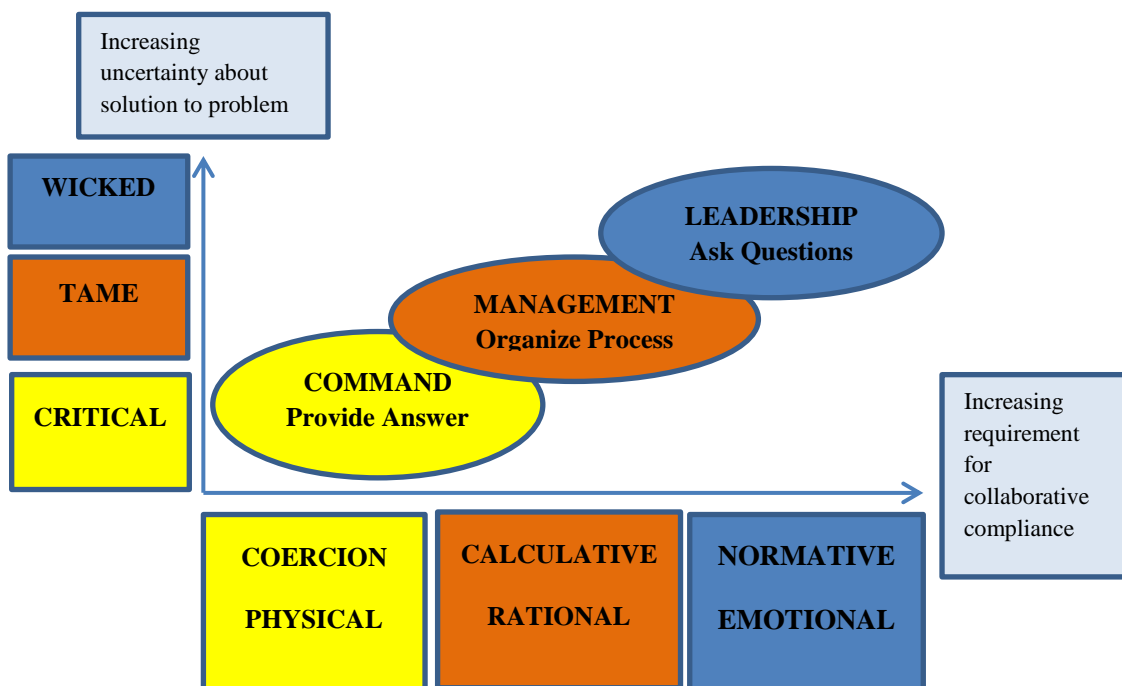
Government og *governance* eksisterer side om side og øker kompleksiteten i samfunnet. I følge Sand (2004) er konsekvensen av desentraliseringen og autonomiseringen i offentlig sektor at grensene mellom hva som er ledelse og hva som er politikk tilsløres, og at det ikke lenger kan skilles mellom offentlig ledelse og politikk. Videre mener hun at det er en blanding mellom ulike former for beslutningstaking, samtidig som det skapes nye relasjoner og nye former for kommunikasjon i krysningpunktet mellom politikk og administrasjon (Sand 2004). Ansvar for mange aktiviteter, myndighetsutøvelse og beslutningstaking på selvstendig grunnlag delegeres til helt eller delvis autonome enheter. Videre hevder Sand (2004) at desentral ledelse kan være både svaret og problemet, fordi når man tildeler autonome enheter rammer å operere innenfor for å oppnå bedre effektivitet og frigjøre lokale ressurser, så gir man også stor frihet til hvordan målene nås. Dette fremstår som en depolitisering fordi problemer flyttes fra en politisk-, til en virksomhets- og ledelseskontekst. I dette spennet mellom *government* og *governance* kan man gjenkjenne utdanningsinstitusjonene både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Skoleeiere og skoleledere er gitt mye ansvar og frihet for utdanningsledelse lokalt, mens man fra det statlige

nivået kan gjenkjenne mistilliten til underliggende nivåer gjennom tilsyn og detaljstyrte lovpålagte tiltak.

2.3 Wicked problems

Grint (2010) hevder at vi gjennom samfunnets stadig økende kompleksitet også har fått økende grad av utfordringer i form av det han benevner som *wicked problems*. I det følgende vil vi forsøke å belyse frafallsproblematikken og graden av gjennomføring av videregående utdanning ved å trekke linjene fra problemkategorier slik Grint presenterer dem og videre til vår case.

Grint (2010) henviser til Rittel og Webber (1973) når han beskriver ulike måter å kategorisere samfunnsproblemer på. Han presenterer tre problemkategorier med tilhørende ledelsesatferd; *tame problems*, *critical problems* og *wicked problems* (Grint 2010). Dette er illustrert i Figur 2:



Figur 2, Typology of problems, power and authority (Grint 2005:309).

I figuren representerer den horisontale akse lederatferd, og kategoriene henter Grint fra Etzioni's (1964) typologi. Fra venstre mot høyre er det en økende grad av behov for å utøve ledelse gjennom samarbeid om å finne løsninger. Vi har oversatt begrepene til tvang og fysisk makt, kalkulerende og rasjonelt overtalende og normativ og emosjonelt overtalende.

Oversettelsene virker negativt ladede, men det velger vi å tillegge selve oversettelsen snarere enn Grints intenderte mening.

Den vertikale akse representerer ulike ledelsesutfordringer eller problemer en organisasjon kan stå ovenfor. *Critical problems*, eller kriser, kjennetegnes av at de er innlysende og gir svært liten tid til å ta avgjørelser. *Tame problems* beskriver han som problemer som kan sammenlignes med puslespill. De kan være kompliserte og har gjerne oppstått tidligere, men det finnes alltid en løsning. *Wicked problems* beskrives som problemer som særpreges av høy kompleksitet, ingen eller uklar kobling mellom årsak og virkning, håndteringen er vanskelig og de kan ikke løsrives fra miljøet de opptrer i. I dette mener vi å kunne kjenne igjen frafallsproblematikken i videregående skole. I kapittel 1.3 belyste vi ulike tiltak som er iverksatt for å løse utfordringen, og vi presenterte statistikk som viste at man fortsatt er om lag like langt fra målet nå som da man startet. Det kan være et uttrykk nettopp for at problemet er uhyre komplekst, og at det ikke er noen umiddelbare, identifiserbare årsakssammenhenger.

Grint kombinerer så disse ledelsesutfordringene med de ulike atferdsmønstrene, og mener å finne lederroller som passer bedre enn andre i forhold til utfordringer man står ovenfor. Står man ovenfor *critical problems* er det ifølge Grint (2010) egentlig ingen usikkerhet i forhold til hva som må gjøres. Ledelsesatferden som kreves er å finne løsningen og iverksette handlingene, noe som gjerne kjennetegnes som autoritært og kommandopreget. I tilfeller med *tame problems* er ledelsens rolle å iverksette den prosessen som trengs for å løse problemet som gjerne er av administrativ art og ved bruk av standardiserte prosedyrer. I det siste tilfellet der man står ovenfor *wicked problems* må disse møtes med lederskap definert som å overbevise kollektivet om å ta felles ansvar for kollektive problemer (Grint 2010). Ny GIV er lansert som et tiltak mot frafall i videregående opplæring. Videre i oppgaven vil vi belyse Overgangsprosjektet nettopp for å få en innsikt i hvordan denne strategien virker i organisasjonene som skal sette den i verk. Er det slik at Ny GIV innføres via tvang og maktbruk, administrative rutiner eller gjennom pragmatisk samarbeid?

Ifølge Grint finnes det ikke elegante løsninger på *wicked problems*. Dersom det fantes var det ikke et *wicked problem*, og derfor må vi leve med at *wicked problems* kun har *clumsy solutions* som vokser frem gjennom pragmatiske kompromisser og et bredt utvalg av til dels motsigende strategier, kulturer og eksperimentelle metoder. Ut fra et slikt perspektiv forstås lederskap som en samarbeidende handling der man stiller de rette spørsmålene og flytter

autoritet fra individet til kollektivet. Dette fordi kun kollektivt engasjement kan være løsningen på problemet (Grint 2010).

Denne formen for lederskap som Grint kommer inn på her, er på mange måter sammenfallende med det vi i ledelseslitteraturen kjenner som distribuert ledelse (Spillane, Halverson & Diamond 2004). Distribuert ledelse forstår vi som et ledelsesperspektiv der ledelse ses på som de handlinger som skjer mellom ulike personer og ledd i en organisasjon eller i et nettverk. I Grints forståelse av ledelse ligger det at samarbeid mellom autonome institusjoner ofte er nødvendig og at ledelse snarere er en kunst enn en vitenskap (Grint 2010). Han hevder å se en tendens til at man distanserer seg fra den romantiske forestillingen om det heroiske lederskapet, og at dette har ledet oss til en antagelse om at en form for distribuert ledelse gjennom partnerskap er løsningen på alle problemer. Dette er han kritisk til, og viser til at bevis så langt tyder på at distribuert ledelse er alt annet enn en enkel løsning på kompliserte problemer. Han mener at det kan se ut som vi har erstattet heroisk lederskap med distribuert ledelse og funnet ut at ingen av dem er levedyktige eller gjennomførbare, og derfor endt opp med en mer autoritær praksis (Grint 2010).

Når Grint (2010) er opptatt av å kategorisere problemer er det fordi han mener man må benytte riktig ledelsesatferd på den rette problemtypen. Dersom man benytter en *leadership*-tilnærming på det han kaller *tame problem* der løsningen egentlig vil kunne finnes i prosedyrer, rutiner og lignende, vil løsningen utsettes og stadig flere vil engasjeres. Nye utredninger og utvalg settes i gang med å løse problemet uten at det blir løst. Et relativt enkelt problem, som burde vært løst tidlig kan da vokse og bli til en krise. Dersom det Grint (2010) kaller *wicked problems* håndteres som en krise og man benytter en autoritær, beslutsom ledelsesform kan det være kritisk fordi man da ikke kan forutsi konsekvensene. *Wicked problems* er blant annet kjennetegnet av uklare årsak-virkning-sammenhenger, og slike utfordringer lar seg ikke løse med enkle løsninger. Grint (2010) advarer likevel i sin artikkel mot en instrumentalistisk forståelse av sammenhengen mellom problemtype og ledelsesatferd. Han mener ikke at det er så enkelt at man kan analysere seg frem til problemkategori for så å iverksette den rette ledelsesatferden. Grint (2010) hevder videre at vi er tilbøyelige til å være avhengige av kriser og enkle kommandolinjer. Dette forklarer han med frykten for å feile, frykten for medias rolle i det frie samfunnet, forkjærligheten for å leve spennende og vår iboende frykt for uklare situasjoner. Lederskap som innebærer å engasjere kollektivet i å ta ansvar for å løse fellesskapets problemer er ifølge Grint (2010) den vanskeligste tilnærmingen

og den de fleste ledere vil unngå. Dette er delvis årsaken til at man ofte benytter en mer autoritær og kommandopreget ledelse.

2.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi belyst fenomenet for denne oppgaven; hvordan norsk utdanningssektor møter store sammensatte problemer i lys av noen utvalgte teoretiske perspektiver. Vi vil gjennom oppgaven aktualisere dette fenomenet ved hjelp av casen Ny GIV. Her har vi ønsket å ramme inn fenomenet vårt gjennom å plassere det i en kontekst av styring av utdanningssystemet, og i et komplekst samfunn med økende grad av desentralisert styring og makt.

Videre har vi i dette kapitlet plassert frafallet i videregående opplæring inn i en kontekst der det betraktes som et *wicked problem* slik det er presentert av Grint (2010). Det innebærer at usikkerheten knyttet til løsningen på problemet er stor, og at det kreves stor grad av samarbeid for å komme frem til de gode tiltakene. I dette ligger at det ikke finnes perfekte løsninger, men at det snarere er slik at man må finne mange løsninger på tvers av autonome organisasjoner og forvaltningsnivåer, og at løsningene kan ha konsekvenser som er vanskelig å predikere. Sett inn i den økende graden av *governance* med stor grad av selvstyrte enheter og ansvarliggjøringskultur, gir dette nye utfordringer for ledelse av utdanning og samarbeid i utdanningssektoren.

3 Teori

I dette kapittelet vil vi presentere utvalgt teori som kan belyse ulike sider ved alle de utfordringer organisasjonene som deltar i Ny GIV står ovenfor når de skal etablere permanente samarbeidsrelasjoner mellom kommunene og fylkeskommunene om de svakest presterende elevene. De komplekse og sammensatte samfunnsproblemene er i vårt prosjekt begrenset til frafallsproblematikken i videregående skole, og vi har videre definert fenomenet som et *wicked problem* (Grint 2010). For å nærme oss fenomenet har vi valgt å belyse det ut fra tre ulike perspektiv: Styring, nettverksorganisering og beslutningstagning i organisasjoner. I dette kapittelet gjør vi rede for utvalgt teori tilknyttet disse tre perspektivene med det mål at de i sum kan belyse vår forståelse av hvordan våre informanter handler og tenker om nettopp slike *wicked problems*. Vi tar først for oss en styringsmodell basert på Louis (1989). Der presenteres fire konvensjonelle måter å forstå styring på. Vi går videre inn på samarbeid gjennom nettverk som i dagens samfunn ofte lanseres som en mulig løsning på ulike typer utfordringer. Vi vil i hovedsak se på interorganisatoriske- og styringsnettverk. Så presenterer vi modeller for beslutningstagning i organisasjoner basert på Jacobsen & Thorsviks (2007) fremstilling av Simon (1945) med vekt på ulike typer rasjonalitet som ligger til grunn for beslutningstagning. Til slutt presenterer vi *søppelbøttemodellen* for beslutningstagning i organisasjoner basert på Cohen et al. (1972).

3.1 Styringsmodeller

Styring av utdanning er en kompleks og sammensatt utfordring. Det er mange måter å løse det på, og vi vil i dette avsnittet se på de mer konvensjonelle styringsmodellene. En måte å analysere styringsmåter på kan være å ta utgangspunkt i en skjematisk framstilling. Her tar vi fram en modell av Louis (1989) som beskriver styring via fire kategorier med vekt på hvordan sentrale deler av et nasjonalt skolesystem grovt sett kan forholde seg til den lokale skoleorganisasjonen (Blossing, Nyen, Söderström & Tønder 2012:26):

Det sentrale nivået i skolesystemet	Definerer mål og forventer like resultater	Stimulerer målformulering og forventer ulike resultat
Foreskriver enhetlige arbeidsformer og metoder	1. <i>Implementeringsmodellen</i>	3. <i>Den gradvise ansvarsmodellen</i>
Forventer ulike arbeidsformer og metoder	2. <i>Målbasert ansvarsmodell</i>	4. <i>Profesjonell tillitsbasert modell</i>

Figur 3; Louis' typologi over styringsmodeller

Implementeringsmodellen (1) vil kjennetegnes av sterk styring fra sentralt hold med klare målformuleringer hvor det foreskrives helt tydelige arbeidsformer og metoder for å nå målet. Her er lite eller ingenting overlatt til det lokale nivået. Det kan være både ulike årsaker til, og ulike mål og kontekster tilknyttet at man velger en slik styringsmåte. Et eksempel kan være Forsvaret slik det tradisjonelt har fungert – gjennomregulert, standardisert og kommandopreget. Innen deler av yrkesopplæringen vil en finne noe av det samme når det kommer til opplæring og bruk av potensielt farlige maskiner og utstyr. Det preges av sikkerhetsforskrifter og rutiner med liten grad av involvering og medbestemmelse.

Den målbaserte ansvarsmodellen (2) vil kjennetegnes av sterk sentral styring av mål og forventninger, mens det er stor lokal frihet i forhold til organisering og metoder, men med forventninger om like resultater. Vi ser dette som en styringsmodell som i sterk grad henger sammen med overgangen til et mer polysentrisk samfunn der oppgaver og myndighet blir delegert i hierarkiet. I skolesektoren er det naturlig å trekke paralleller til Kunnskapsløftet. Kunnskapsløftet som reform blir av mange sett på som den endelige innføringen av målbasert ansvarsstyring. Den store friheten som gis på den ene siden, kontrolleres med nasjonale prøver, offentliggjøring av resultater og økt grad av tilsyn på den andre siden.

Den gradvise ansvarsmodellen (3) kjennetegnes av mye av det samme som modell 2, men man forventer ikke samme resultat i tilsvarende grad. Med tanke på skolen er det her nærliggende å se tilbake på hvordan L-97¹⁰ var lagt opp. Den gangen var de sentrale myndighetene opptatt av å styre innhold og metoder. Det var detaljerte fagplaner som tok opp i seg hva det skulle jobbes med, og det var sterk styring av metodevalg. Blant annet stod

¹⁰ L-97 er populærnavnet til den gjeldende lærerplanen som kom forut for dagens lærerplan, Kunnskapsløftet. <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/regjeringen-brundtland-iii/kuf/veiledninger/1996/reform-97-dette-er-grunnskolereformen.html?id=87403>

tema- og prosjektarbeid sentralt. En angitt prosentandel av undervisningstiden skulle tema- og prosjektorganiseres, uten at noen etterspurte resultatet av det. Det vokste fram flere eksempler på prosjektorienterte skoler som ble brukt som «visningsmodeller» på hvor godt det kunne organiseres.

Den profesjonelle, tillitsbaserte modellen (4) kjennetegnes av sentrale målformuleringer, men ut over det blir det meste opp til den lokale skolen. I vår forståelse av dette kan det være naturlig å vise til folkehøgskolene som en del av en slik type styring. Folkehøgskolene har en felles målsetting om å fremme allmenndanning og folkeopplysning¹¹, men står relativt fritt i dette arbeidet. På samme måte gjelder det delvis privatskoleordningen selv om lovverket der er noe mer regulert.

En inndeling av styring slik det gjøres i

Figur 3 vil ha sin begrensning fordi man i realiteten vil ha glidende overganger og situasjoner hvor større organisasjoner, som blant annet utdanningssektoren, vil ha i seg deler av flere modeller samtidig. For oss er en skjematisk framstilling av styringsmodeller slik det gjøres i Figur 3 likevel av interesse fordi det henger tett sammen med problemstillingen vår, og en slik oversikt er egnet for å belyse det vi undersøker.

Styringen av grunnopplæringen etter Kunnskapsløftet må kunne sies å ligge under det som kalles *målbasert ansvarsmodell*. Klare nasjonale mål, tydelig ansvarsplassering, lokal handlefrihet og økt kunnskap om resultater kjennetegner i hovedtrekk dagens system. Kunnskapsløftet ble i sin tid introdusert under vignetten «*Frihet, tillit, ansvar: Et systemskifte*» (Blossing et al. 2012). Vi vil komme nærmere inn på dette i diskusjonen.

3.2 Nye styringssignaler og nettverk

Økende grad av *governance*, *wicked problems* og autonomisering henger sammen og skaper nye styrings- og ledelsesformer i samfunnet (Busch 2011: 246). I ledelseslitteraturen knyttet til offentlig sektor trekkes nettverksorganisering frem som noe som kan være et svar på disse utfordringene. «*I utgangspunktet er dette en organisasjonsform bestående av flere mer eller mindre autonome enheter som inngår et relativt stabilt samarbeid. Et slikt samarbeid innbefatter utveksling av ressurser mellom organisasjonene i nettverket*» (Jacobsen &

¹¹ Fra formålet i Folkehøgskoleloven. <http://www.lovdatab.no/all/hl-20021206-072.html>

Thorsvik 2007:206). Videre hevder Jacobsen & Thorsvik (2007) at flate nettverk, som defineres som nettverk bestående av selvstendige organisasjoner uten hierarkisk styring, blant annet kjennetegnes av at de er enige om hverandres oppgaver, hva de faktisk skal samarbeide om og hva som er den beste måten å løse oppgaven på, og at de oppfatter hverandres organisasjoner som nyttige. Dette tolker vi som at medlemmene i et slikt nettverk opplever nytteverdi av å delta både for seg selv og på vegne av sin organisasjon.

I samfunnsdiskusjonen i dag har nettverksmetaforen i følge Sørensen & Torfing (2005) blitt et svært populært språklig bilde både i forskningssammenheng og i dagligtale. Dette mener de skyldes at begrepet rommer både selvstendig utfoldelse og samarbeid basert på gjensidighet og felles normer. I nettverket kan man arbeide både selvstendig, men også i fellesprosjekter. Trenden tyder på en endring i retning av *«inn med løst koblede nettverk og gjensidig interaksjon og ut med stive strukturer og undertrykkende hierarkier»* (Sørensen & Torfing 2005:11). Vi ser nettverk i lys av utviklingen mot et mer polysentrisk samfunn der *government* gradvis erstattes av *governance*, og at man i et slikt samfunn må se etter andre måter å styre på enn de mer tradisjonelle.

Busch (2011) viser til Klijn (2008) når han hevder at nettverk også kan klassifiseres etter den *funksjon* de er ment å ha. I vårt tilfelle er det to slags nettverk som er aktuelle, nemlig interorganisatoriske- og styringsnettverk. Interorganisatoriske nettverk er rettet mot produksjon av tjenester og iverksetting av politiske vedtak. Slike nettverk sees som et viktig virkemiddel for å effektivisere produksjon av sammensatte velferdstjenester eller krevende politiske beslutninger. Disse kan ifølge Busch ha relativt klare mål og preges av en mer instrumentell rasjonalitet (Busch 2011). I et instrumentelt perspektiv ser man organisasjoner som et virkemiddel for å oppnå spesielle målsettinger. Viktige elementer er å definere klare mål, oppnå enighet om resultatmål og velge de metodene som er best egnet til å nå målet (Blossing et al. 2012). I et slikt perspektiv makter nettverkene og organisasjonene å vurdere egen praksis slik at de lærer av disse erfaringene. Det vil være en kontinuerlig vurdering av om resultatene er i samsvar med målene, og om valgte metoder er de mest hensiktsmessige.

Styringsnettverk er rettet mot koordinering av ulike aktører for slik å sikre en mer velfungerende offentlig sektor. Styringsnettverkene står i følge Busch *«ovenfor mer ustrukturerte oppgaver og krever høy grad av fleksibilitet for å kunne fungere tilfredsstillende»* (Busch 2011: 247). Sørensen & Torfing (2005) definerer styringsnettverk som en relativt stabil horisontal sammenknytting av interdependente, altså gjensidig

avhengige, men operasjonelt sett autonome aktører der aktørene interagerer og forsøker å påvirke hverandre gjennom forhandlinger. Dette finner sted innenfor institusjonaliserte fellesskap som er selvregulerende innenfor rammer som ofte er bestemt av politiske myndigheter og som i bred forstand bidrar til den offentlige styringen.

Sørensen & Torfing (2005) peker på noen fordeler og ulemper med nettverksstyring som for eksempel evne til å identifisere problemer på relativt tidlig tidspunkt og finne en forhandlet løsning som kan tilpasse de konkrete forhold. Nettverk kan være med på å kvalifisere politiske beslutninger fordi aktørene bringer med seg viktig informasjon, argumenter og vurderinger inn i nettverket, og reduserer implementeringsmotstanden ved å skape felles ansvar for nye politiske tiltak. Bruk av nettverksstyring kan også øke offentlig styringslegitimitet på grunnlag av at relevante og berørte parter deltar slik at politiske beslutninger forankres i forskjellige grupper av borgere. Det største problemet er at disse fordelene kun oppnås i godt fungerende styringsnettverk, men også at enkelte av deltagere i nettverket kan ha egeninteresse av å bremse en utvikling som er viktig for nettverket som helhet fordi det kan få negative konsekvenser for egen organisasjon (Sørensen & Torfing 2005). God fleksibel nettverksmanagement og velgjennomtenkt institusjonelt design kan begrense skade (Klijn & Koppenjan 2004).

Nettverk kan institusjonaliseres. Dette kan forstås som at nettverk på samme måte som organisasjoner skaper en historie, og at det over tid kan utvikles faste handlingsmønstre og rutiner. I det ligger at noen måter å tenke og å handle på blir institusjonalisert på en slik måte at de blir tatt for gitt og får en verdi i seg selv. Man vil ikke i særlig grad stille spørsmålstegn ved om handlingene og rutinene faktisk er det som gir det beste resultatet.

I et institusjonalisert perspektiv vil man forvente at organisasjoner over tid utvikler en evne til motstand mot endringer ... det betyr ikke at endringer ikke finner sted... organisasjoner har kapasitet til å foreta stadige tilpasninger til politiske signaler, reaksjoner og endringer i omgivelsene. Slike endringer vil imidlertid skje gradvis og uten nødvendigvis å bli viet så stor oppmerksomhet internt i organisasjonen (Blossing et al. 2012:42).

Det opereres med ulike typer nettverk innenfor nettverksteorien basert på hvordan de er organisert, og vi har valgt ut noen som er aktuelle for å belyse vår problemstilling. I den påfølgende framstillingen er de ulike nettverkene nummerert. Dette er gjort for å skape ryddighet i den videre besvarelsen, men det betyr ikke at de er gjensidig ekskluderende. De

kan kombineres, eller finnes i glidende overganger. Busch (2011) beskriver fire typer nettverk:

1. *Interne nettverk etableres innenfor* grensene av en organisasjon, for eksempel samarbeidsforum for kommunens ungdomsskoler i form av rådgiver- eller faglærernettverk. Også nettverk på tvers av etater, avdelinger eller tjenestoområder innenfor en kommune defineres som interne nettverk. Et eksempel kan være et oppvekstteam der helsestasjon, barnevern, pedagogisk psykologisk tjeneste, avlastning, skole og barnehage møtes med formål om å skape gode oppvekstsvilkår for barn og unge. Formålene og samarbeidsformene kan være krevende, men siden alle er innenfor samme organisasjon, i denne sammenheng kommunen, så kan administrativ eller politisk ledelse instruere enhetsledere, og horisontal og vertikal organisering kan kombineres.
2. *Eksterne nettverk etableres mellom* frittstående organisasjoner, og er langt mer krevende. Et slikt nettverk kan etableres mellom kommunale enheter, frivillige organisasjoner og enheter fra andre forvaltningsnivåer. I slike nettverk finnes det ingen overordnet myndighet, og de ulike organisasjonene må forhandle seg frem til hvilke betingelser som regulerer samarbeidet.
3. *Stabile nettverk etableres for å ivareta* langsiktige oppgaver og kan på sikt få et mer institusjonelt preg. For eksempel interkommunalt samarbeid.
4. *Dynamiske nettverk etableres gjerne* som svar på varierende mer kortvarig behov for samarbeid.

I vår diskusjon vil vi komme tilbake til ulike typer nettverk koblet opp mot våre funn, ved å beskrive nettverkene som en kombinasjon av dikotomiene *internt-eksternt* nettverk og *stabilit-dynamisk* nettverk. Både interne og eksterne nettverk kan være både stabile og dynamiske, men ikke på samme tid. I sammenheng med *wicked problems* så kan det se ut som om det er velfungerende eksterne styringsnettverk som er den samarbeidende ledelsesformen Grint (2010) beskriver. I vårt datagrunnlag vil vi forsøke å avdekke hvilke samarbeidsstrukturer som er valgt, hvorfor de er valgt og hva som skal til for å lykkes med nettverkssamarbeidet.

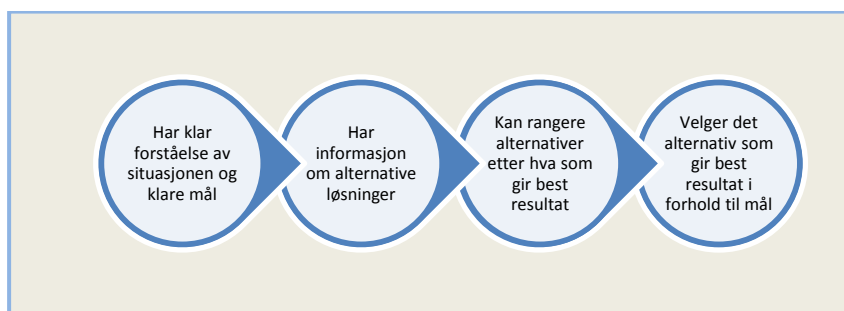
3.3 Beslutningsprosesser

I organisasjoner oppstår det hele tiden situasjoner der man står ovenfor problemer av ulik art og kompleksitet der beslutningstakere må velge mellom alternative løsninger. Beslutninger kan forstås som å velge mellom ulike alternativer i en gitt situasjon, der valget innebærer en forpliktelse til å handle (Langley, Mintzberg, Pitcher, Posada & Saint-Macary 1995). I dette ligger en forventning om at beslutningene medfører iverksettelse av tiltak. Beslutninger kan også betraktes som resultatet av en prosess (Simon 1945). Hele handlingsrekken og vurderinger som medfører vedtak og iverksetting av beslutninger kalles beslutningsprosesser. (Jacobsen & Thorsvik 2007). I organisasjoner innebærer ofte beslutningene en intensjon om endring av atferd og at iverksettingen av beslutninger fører til ønsket effekt.

3.3.1 Perfekt og begrenset rasjonalitet

I beslutningsteorier er ideen om individet som handler rasjonelt sentralt, noe som i denne sammenheng innebærer en angivelse av hvordan man fatter beslutninger når man møter et problem.

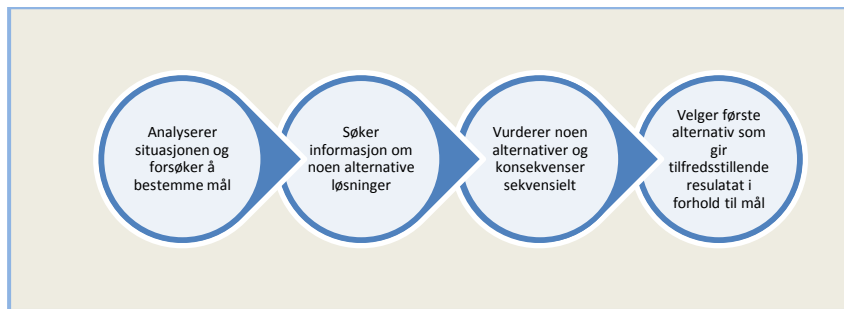
Figur 4 viser prosessen som leder frem mot en perfekt avgjørelse. Da har beslutningstageren full oversikt over situasjonen, målene, alle mulige løsninger og er i stand til å kalkulere seg frem til hvilken av løsningene som gir det beste resultatet. Denne modellen er ikke ment å beskrive virkeligheten, men mer som et ideal å strekke seg mot.



Figur 4, Perfekt rasjonell beslutningsprosess (Jacobsen & Thorsvik 2007:281)

Modellen som beskriver mennesket som begrenset rasjonell beslutningstaker innebærer at man havner ut med beslutningsalternativer som er gode nok (Jacobsen & Thorsvik 2007). Modellen viser at beslutningstakeren ikke har full oversikt over situasjonen og målene og

forsøker å finne noen alternative løsninger som vurderes opp mot mulige konsekvenser. Til slutt havner man ut med en beslutning som er tilfredsstillende.



Figur 5, Begrenset rasjonell beslutningsprosess (Jacobsen & Thorsvik 2007:284)

Når man betrakter rasjonalitet på denne måten kan det knyttes til at «*beslutningstakere handler ut fra hva slags konsekvenser de ønsker å oppnå en gang i fremtiden*» (Jacobsen & Thorsvik 2007:284). Dette kaller March *The logic of consequence*, eller oversatt *konsekvenslogikk* (Jacobsen & Thorsvik 2007). Implisitt ligger at beslutningstakere vurderer situasjonen ut fra hvilke muligheter som finnes, begrenset av eksempelvis lovverk, regler, økonomi og hvor i den formelle organisasjonsstrukturen man befinner seg. Beslutningstakere må i følge March (1994) ta hensyn til hva som innenfor de gitte strukturelle og kulturelle rammene er riktig å gjøre. Denne måten å handle rasjonelt på kaller han *The logic of appropriateness*. Han knytter denne logikken om hva som er passende til tre spørsmål:

1. *Spørsmålet om gjenkjennelse: Hva slags situasjon er dette?*
2. *Spørsmål om identitet: Hva slags person er jeg? Eller hva slags organisasjon er dette?*
3. *Spørsmålet om regler: Hva gjør en person som jeg, eller en organisasjon som dette, i denne situasjonen (Jacobsen & Thorsvik 2007:285)?*

I følge Jacobsen & Thorsvik (2007) eksisterer *konsekvenslogikk* og *logikken om hva som er passende* side om side i de fleste typer organisasjoner. Logiske beslutninger og logisk rasjonalitet henger tett sammen med fenomenet identitet. Utvikling av identitet henger igjen tett sammen med tilknytningen til en organisasjon og de sosialiseringsprosesser som foregår der. Sett i lys av sammensatte og kompliserte spørsmål, såkalte *wicked problems*, samt utviklingen av nettverk på tvers av selvstendige enheter antar vi at begge former for logikk lever parallelt.

3.3.2 A garbage can model of organizational choice

Organisasjoner har ulike mål og strategier. De formelle strukturene, kulturen og maktforhold er ulike. Denne ulikheten og variasjonen medfører at man også finner mange ulike typer beslutningsprosesser både innenfor samme organisasjon, og når man sammenligner organisasjoner. Det finnes mange ulike beslutningsmodeller som er konstruert for å beskrive og forklare beslutningsatferd i organisasjoner. Deskriptive beslutningsmodeller forsøker å beskrive og forutsi hvordan individer tenker og handler når beslutninger fattes. Vi har valgt å se nærmere på Cohen, March & Olsens klassiske søppelbøttemodell (1972). Manglende gjennomføring og frafall i videregående skole har vi karakterisert som et *wicked problem*. I organisasjonsteorien kan dette knyttes til situasjoner som preges av stor grad av usikkerhet der det kan være vanskelig å definere utfordringen, og der det er uklart hva slags virkemidler eller alternative løsninger som kan være hensiktsmessig. Det er mange beslutningstakere, og mange av disse har mandat til å handle selvstendig (Jacobsen & Thorsvik 2007).

I artikkelen beskriver Cohen et al. (1972) organiserte anarkier slik: «*Organized anarchies are organizations characterized by problematic preferences, unclear technology, and fluid participation*» (Cohen et al. 1972:1). Oversatt kan man si at organiserte anarkier har organisert fravær av styring og ledelse, og karakteriseres ved problematiske preferanser, uklar teknologi og flytende eller ustabil deltakelse. Videre viser de til at organiserte anarkier kan sees på som «*collections of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be an answer, and decision makers looking for work*» (Cohen et al. 1972:1). De hevder at problematiske preferanser medfører at man i organiserte anarkier oppdager preferansene gjennom handling mer enn at man handler ut fra sine preferanser. Uklar teknologi innebærer at selv om organisasjonen overlever og til og med produserer sine egne prosesser, så blir ikke dette forstått av deltakerne. Organisasjonen handler på grunnlag av prøve- og feileprosedyrer, rester av læring fra tidligere ulykker og pragmatiske oppfinnelser av nødvendighet. Den ustabile deltakelsen gjør at det varierer hvor mye tid og krefter deltakerne bruker på ulike temaer, og engasjementet varierer fra gang til gang. Resultatet er at rammene av organisasjonen er uklar og endres underveis; publikum og beslutningstakerne for en hver type av valg endres uforutsigbart. Av dette kan man slutte at det som skjer i et organisert anarki er ustrukturert. Problemer kan oppstå som ingen har løsning på og som man mangler beslutningsforum for. Cohen et al. (1972) hevder at forholdet mellom problem og løsning går

begge veier. Det kan det like gjerne være slik at noen har løsninger de liker, og leter etter problemer som løsningene passer til, som at man leter etter løsninger med utgangspunkt i et problem.

I *søppelbøttemodellen* beskriver Cohen et al. fire strømmer av input i beslutningsprosessen:

1. «*A stream of choices*» – *situasjoner der det forutsettes at det fortas beslutninger*
2. «*A stream of problems*» – *problemer som må finne en løsning*
3. «*A rate of flow of solutions*» – *ulike løsninger og nye måter å gjøre ting på*
4. «*A stream of energy from participants*» – *deltakere som representerer ulike interesser, løsninger, problemer og ressurser som de kan bidra med* (Cohen et al. 1972: 3).

Beslutningene i organiserte anarkier skjer når problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter kobles sammen på ulike måter. Sammenkoblingen til en beslutningssituasjon kan ha ulike årsaker. For det første kan sammenkobling skje som et resultat av tid. Etter hvert som tiden går møtes personer som representerer bestemte typer problemer og andre som kan ha løsningen på disse problemene på en arena for beslutning. For det andre kan sammenkobling skje som et resultat av læring. Gjennom erfaring lærer man hva slags problemer og utfordringer som finnes i eller omkring en organisasjon, og dette skaper et behov for en beslutningsarena. Til sist kan sammenkobling skje som strukturelle arrangementer. Strukturelle eller administrative bestemmelser kobler deltakere som representerer problemene sammen med deltakere som representerer løsningene på en arena for beslutning (Jacobsen & Thorsvik 2007). Møller (2004) viser til March & Olsen (1979) når hun skriver at de gjennom observasjoner i praksisfeltet oppdaget at det ofte ble gjort lite for å implementere en beslutning til tross for at man har brukt mye tid, energi og entusiasme på å komme fram til beslutningen.

3.4 Oppsummering

Som tidligere påpekt er et av hovedmålene i Overgangsprosjektet av Ny GIV å etablere permanente samarbeidsrelasjoner mellom kommunene og fylkeskommunene. Dette er casen i vårt studie av hvordan skolesektoren møter komplekse og sammensatte utfordringer. Vi har i dette kapittelet gjort rede for tre måter vi forsøker å forstå dette på. Vi kan forstå det sett i lys

av teori tilknyttet styring av utdanning, vi kan forstå det i lys av teori tilknyttet nettverksledelse og vi kan forstå det i lys av beslutningsteori. Vi har presentert en modell over konvensjonelle styringsmodeller og gitt noen eksempler på hvordan vi forstår disse. Implisitt i målsetningen om samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene ligger at det må etableres nettverk hvor beslutninger må fattes. I den delen så vi på opprettelsen av ulike typer nettverk som en måte å styre på. Vi presenterte begrepene interne, eksterne, stabile og dynamiske nettverk som vi senere vil bruke i analysen av egne funn. For å få disse nettverkene til å fungere er det naturlig å tenke seg at felles forståelse både av problemet, målsetninger og ansvarlighet er nødvendig. Det er mange beslutninger som må fattes, slik som for eksempel at initiativtakerne må definere møtedeltakere, frekvens, møtested, hvilke saker som skal tas opp på hvilken måte, hvor forpliktende beslutningene som fattes er, og hvem som er ansvarlig for å iverksette disse. Vi redegjorde for den klassiske *søppelbøttemodellen* for å illustrere hvor utfordrende det kan være å fatte rasjonelle beslutninger når disse nye eksterne nettverkene på tvers av forvaltningsnivåene med mange autonome aktører etableres.

4 Metode

Hensikten med vår studie går frem av problemstillingen, nemlig å *forstå* hvordan store, sammensatte utfordringer i skolesystemet møtes og håndteres gjennom en utvalgt målsetting i Overgangsprosjektet i Ny GIV. For å klargjøre hvilken informasjon vi søker har vi utarbeidet tre forskningsspørsmål som tematisk omhandler styring, nettverk og beslutningsprosesser. Vår problemstilling og våre utdypende forskningsspørsmål er av en slik art at kvalitative metoder peker seg ut som mest hensiktsmessig. Opprinnelig betyr metode *veien til målet*, og valg av metode er en viktig side ved forskningen (Kvale & Brinkmann 2009). Designet i vår undersøkelse er case-studie, og vi benytter oss av intervju i innsamling av primærdata og støtter oss på sekundærdata i form av utvalgte styringsdokumenter. Vi ønsker å utvikle kunnskap om- og innsikt i hvordan Kunnskapsdepartementets relativt klare bestilling omkring samarbeid på tvers av selvstendige forvaltningsnivåer blir mottatt og realisert i praksis. I dette kapitlet gjør vi rede for hvordan vi har gått frem for å skaffe oss informasjon om dette, og hvorfor vi har valgt å gjøre det på denne måten. Vi vil først beskrive valg av design, utvalg av informanter, hvordan vi samlet inn dataene våre, og hvordan dette er bearbeidet og analysert. Mot slutten av kapitlet reflekterer vi omkring begrepene validitet og reliabilitet, og knytter disse til vår undersøkelse.

4.1 Forskningsdesign

Forskningsdesign handler om å velge et forskningsopplegg som gir mest mulig valide slutninger (Lund 2002). Det er ulike forståelser av hva case-studier er, og generalisering på grunnlag av case-studier er omdiskutert. Andersen (1997) sier at det ligger et krav om analytisk forenkling bak når det *«legges vekt på å avklare hvilken teoretisk definert enhet en case er et interessant eksempel på»* (Andersen 1997:126). Videre viser Andersen til Amenta (1991) når han sier at det kan være vanskelig å overbevise andre om at casen representerer interessante teoretiske problemer. For å gå inn i frafallsproblematikken har vi valgt departementets storsatsning i prosjektet Ny GIV med fokus på Overgangsprosjektet. I kapittel 2 har vi kategorisert frafallsproblematikken som et *wicked problem*, og når vi velger case-studie som design i denne undersøkelsen er det fordi vi har som mål å studere hvordan styringskjeden responderer på et prosjekt som i tematikken opptar hele det nasjonale utdanningssystemet. I vår case-studie er Overgangsprosjektet i Ny GIV analyseenheten, to

fylkeskommuner og to kommuner utgjør enhetene vi har studert og åtte personer i fire ulike yrkesroller er våre informanter.

Yin (1993) har ifølge Andersen (1997) rehabilitert case-studien som metode i forhold til et generaliserende siktemål. Videre støtter vi oss på Andersens definisjon der han sier at *«det er en forholdsvis utbredt oppfatning at case-studier egner seg best til å svare på spørsmål som angår hvordan noe skjer og oppleves, snarere enn hvorfor»* (Andersen 1997:34). Dette kan gjenkjennes i vår undersøkelse ved at vi har forskningsspørsmål som preges av at vi etterspør beskrivelser av etablert praksis og eventuelle endringer. Videre sier Andersen at *«dette går sammen med en oppfatning av datainnsamlingsprosessen som preget av nærhet til aktører og begivenheter, med vekt på detaljer og innlevelse, der data og endringer over tid står sentralt»* (Andersen 1997:34). Nærhet og detaljer er hva vi søker i møtene med våre informanter der vi også etterspør subjektive tanker og opplevelser. *«Slike data er av en type som ikke egner seg for telling eller måling. Slutninger legitimeres oftest i et hermeneutisk perspektiv, og forskerne er oftest skeptiske til forsøk på å finne generaliseringer eller lovmessigheter i samfunnet»* (Andersen 1997:34). Videre viser Andersen (1997) til Yin (1993) når han hevder at generaliseringen ikke hviler på statistisk, men analytisk og teoretisk representativitet i undersøkelse av et fenomen. I et hermeneutisk perspektiv er det viktig at man er bevisst på at mening oppstår i fortolkningsprosessen og de slutningene vi trekker i vår undersøkelse vil være preget av dette.

Vår hensikt er å forstå nærmere hvordan sentrale aktører som leder utdanning responderer på styringsinsentiver fra overordnet nivå. Vi har også et ønske om å finne ut om det er samsvar eller ulikheter som kan være resultat av noe annet enn tilfeldigheter. I følge Andersen (1997) bør man ikke se case-studier som amputerte utvalgsundersøkelser, men heller som kvasieksperimenter der man velger case på en slik måte at man maksimerer variasjonen i begreper og variabler som er av interesse, og søker å minimere variabler man ikke er interessert i. Når vi er interessert i å forstå samarbeidsstrukturene som etableres, ligger vår interesse både i hvordan styringsinsentivene oppfattes og operasjonaliseres, og hvordan oppdraget løses i form av like eller ulike samarbeidsstrukturer. Vi er også interessert i hva som oppfattes som suksesskriterier da dette kan være grunnlag for hvordan endringer oppstår. I vårt arbeid går vi inn i autonome organisasjoner som har fått tildelt et oppdrag gjennom Ny GIV som krever samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene for å kunne løses. Vi har gjort vårt utvalg av forskningsobjekter med blikk på minst mulig variasjon knyttet til demografi,

geografi og sosioøkonomiske forhold, fordi vi ønsket at våre eventuelle funn i minst mulig grad skulle tilskrives slike forskjeller. Overgangsprosjektet er i en tidlig fase, og vi ønsket å få innsikt i hvordan man på et overordnet nivå tar imot og iverksetter de initiativ som kreves for å implementere et slikt prosjekt. Vi var ikke ute etter konkrete elevresultater, gruppesammensetning, karakterutvikling eller antall elever. Vi har etterstrebet å minimere variasjonen knyttet til kommunal organisasjonsstruktur for skolesektoren, samt skolestørrelse og –type. Slik håper vi at vi om mulig kan få eventuelle likheter og forskjeller i lokal styring, samarbeidsstrukturer og beslutningsprosesser til å stå frem tydeligere. Vi forsøker å finne ut hvordan sentralt berørte parter agerer når de får et tydelig beskrevet oppdrag på tvers av de tradisjonelle grensene mellom forvaltningsnivåene tilknyttet en sentral, men sammensatt utfordring. I ansvarlighetsgjøringskulturen er man vant med å få et visst spillerom – i dette prosjektet er det meste avklart på forhånd.

Det er gjennom konstruksjonen av et kvasieksperiment, der to på mange måter like systemer av sentrale aktører i parallelle posisjoner stilles de samme spørsmålene under ytre sett relativt like forhold, at vi søker å avdekke noen like eller ulike handlingsmønstre, samarbeidsstrukturer og tanker. I neste omgang er det vårt perspektiv, vår forståelse av teori og vår tolkning av informasjonen fra våre informanter som ligger til grunn for de slutningene vi trekker. Vi har tidligere vist til at case-studier er omdiskutert som grunnlag for generalisering, og vi vil fremheve at vi ikke har ambisjoner om å generalisere utover det utvalget som er grunnlag for vår undersøkelse og utover fenomenet i denne studien.

4.2 Datagrunnlag

Vi har benyttet to kilder i innsamlingen av dataene våre. Primærdata er innhentet gjennom intervjuer og sekundærdata gjennom utvalgte styringsdokumenter.

4.2.1 Informanter

Utvalget vårt består av fire enheter; to fylkeskommuner og to kommuner. Det at vi har vært ute etter erfaringer har ligget som et premiss i utvalget, fordi vi da måtte se etter kommuner og fylkeskommuner som var med i prosjektets første pulje med oppstart skoleåret 2010/2011. Etter avtale med Kunnskapsdepartementet fikk vi delta på en Ny GIV-samling i Oslo høsten 2011. Der var det samlet Ny GIV-koordinatorer og lærere fra hele landet sammen med

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. Etter samlingen gjorde vi et foreløpig utvalg basert på deltakelse i første pulje. Vi ønsket å intervju ledernivået både innen fylket og innen kommunen. Vi la derfor også til grunn som premiss at organisasjonene vi skulle inn i måtte være organisert forholdsvis likt, på den måten at de hadde en skolesjef eller en helt tydelig skolefaglig ansvarlig slik at vi var sikret å treffe like ledernivåer i de ulike fylkene og kommunene. Såkalt *tonivå-kommuner* ble derfor ansett for uaktuelle for oss. Årsaken til dette valget er beskrevet i kapittel 2 – det er kompleksiteten i dette området, og de sentrale myndigheters detaljerte beskrivelse av botemiddel som pirret vår nysgjerrighet. Hvordan tas dette i mot av ledere som over tid, og i stadig sterkere grad, har fått et selvstendig kvalitets- og resultatansvar? Hvilket apparat iverksettes? Hva skjer faktisk? Ledernivået er viktig fordi ledernivåets involvering er avgjørende viktig for kvaliteten på det som skjer i praksis (Møller & Fuglestad 2006)

Det var ønskelig for oss å intervju informantene på deres respektives arbeidsplass. I våre to utvalgte fylkeskommuner har vi valgt å intervju fylkesopplæringssjefen og en rektor ved en videregående skole som har hatt Ny GIV-elever ved sin skole siden høsten 2011. I våre to utvalgte kommuner har vi valgt å intervju kommunal skolesjef og ungdomsskolerektor. Ungdomsskolene har avgitt Ny GIV-elever i overgangen til skolestart 2011. Til sammen har vi altså intervjuet åtte personer; to fylkeskommunale opplæringssjefer, to kommunale skolesjefer og to rektorer på henholdsvis ungdoms- og videregående skole. Vi har også gitt fiktive navn til forskningsobjektene slik det fremgår av Figur 6.

	Østmark	Nordfold
Fylke	Fylkesopplæringssjef ↔ Fylkesopplæringssjef	Fylkesopplæringssjef
	Rektor videregående skole ↔ Rektor videregående skole	Rektor videregående skole
Kommune	Skolesjef ↔ Skolesjef	Skolesjef
	Rektor ungdomsskole ↔ Rektor ungdomsskole	Rektor ungdomsskole

Figur 6; Forskningsobjekter og informanter

Et slikt utvalg gir oss mulighet for å sammenligne fylkesvis i styringskjeden og samarbeidsstrukturer, og i tillegg på grunnlag av de hierarkiske nivåene og posisjonene på tvers av fylkene.

I arbeidet med å få utvalget på plass har flere på ledernivå ment vi heller burde intervjuet andre som er mer sentrale i forhold til prosjektet. Når vi har stått fast på vårt valg, henger det sammen med at det har vært avgjørende for oss å intervju personer med formelle lederroller. Vi er ikke ute etter konkrete opplysninger om antall elever, hva slags opplæring de får eller hvordan det går med karakterer. Vi ønsker å få kunnskap om hvordan helt sentrale ledd oppfatter styringen av prosjektet og hva som skjer på et overordnet nivå mellom de to forvaltningsnivåene.

4.2.2 Tekster

I undersøkelsen har vi benyttet tekster¹² vi oppfatter som sentrale for å belyse og forstå styringen av dette prosjektet. Det er ulike styringsdokumenter i form av stortingsmeldinger, NOU'er og proposisjoner som er grunnlag for de data som presenteres i kapittel 5.2.1. Det har ikke vært lagt til grunn noen bestemt analysestrategi, men mer som supplerende data med tanke på innhold og sitater som vi så som spesielt interessante i et styringsperspektiv. Sitater som er brukt er valgt fordi vi mener disse belyser helt bestemte forhold som kan være bakteppe for de styringsformene som er valgt.

4.3 Datainnsamlingen

I arbeidet med å få avtalt intervjuetidspunkt med såpass mange travle ledere, ringte vi tidlig rundt til de aktuelle kandidatene. Vi forklarte vår hensikt og vårt prosjekt og fikk i stand muntlige avtaler før vi sendte de nødvendige papirer i posten. For å få fram en god intervjuguide, jobbet gruppa med den over en periode på fire uker. Vi laget utkast som vi sendte hverandre på e-post, vi møttes for å drøfte, gjorde endringer, utvekslet på nytt, benyttet veileder og ble enige om en guide vi kunne bruke som utgangspunkt for et piloterende intervju. Vi gjorde avtale med en kommunal skolesjef som sa seg villig til å være testpilot. Alle tre var med på det piloterende intervjuet og det ble tatt lydopptak av hele sekvensen. Etter selve intervjuet hadde vi en mer åpen og fri refleksjon sammen med skolesjefen for å sjekke ut om vi hadde fått tømt han for den informasjonen vi var ute etter via vårt intervju. Intervjuguiden¹³ ble også sendt vår veileder for å få kommentarer derfra. Med alt dette

¹² Se vedlegg II

¹³ Se vedlegg III

materialet med oss møttes vi igjen, lyttet igjennom hele intervjuet, oppsummerte våre innspill, og gjorde de siste endringene på intervjuguiden.

Intervju blir betegnet som en kunnskapsproduksjonsprosess hvor intervjueren og intervjuobjektet sammen produserer kunnskap. Kunnskapen produseres i en relasjon som er kontekstuell, språklig, narrativ og pragmatisk hevder Kvale & Brinkmann (2009). Det er derfor sentralt at man som intervjuer er bevisst på at man er med på å legge premissene for hvilken informasjon som produseres gjennom intervjusituasjonene, og dermed hvilken informasjon som er tilgjengelig når det innsamlede datamaterialet skal analyseres og tolkes. Kvale & Brinkmann (2009) sier at det innenfor den kvalitative intervjuforskningen i dag legges stor vekt på intervjuet som metode. Videre definerer de den type intervju som vi har gjennomført som en egen kategori intervju kalt fokusert (Kvale & Brinkmann 2009). Om dette skriver de at *«intervjuet er fokusert på bestemte temaer. Det er verken stramt strukturert med mange standardspørsmål eller helt «ikke-styrende». Intervjuet fokuserer på forskningstemaene ved hjelp av åpne spørsmål»* (Kvale & Brinkmann 2009:50). Intervjuene kan også betegnes som semistrukturerte i den forstand at vi brukte intervjuguiden underveis, men samtidig brukte vi bevisst muligheten til oppfølgingsspørsmål. Vår intensjon har vært å få fram hvordan fylkeskommuner og kommuner faktisk reagerer og iverksetter tiltak opp mot et sentralt styrt prosjekt som Ny GIV. Det er slik sett et intervju hvor vi på bakgrunn av faktiske forhold, nemlig bestillingen om å skape varige samarbeidskonstellasjoner mellom forvaltningsnivåene, ønsker å se hva som skjer i virkeligheten og også få tak i hvilke tanker sentrale aktører med direkte ansvar for og tilknytning til ungdomsskole og videregående skole gjør seg.

Vi avtalte besøk på den enkeltes arbeidsplass fordi vi mente dette var et viktig premiss for å få disse travle lederne til å sette av tid til intervjuet vårt. Tidsrammen for selve intervjuet var beregnet til 30 til 45 minutter. Det var utfordrende for oss å få tak i flere av de aktuelle informantene, og det kostet mange telefoner og gjentatte forsøk før vi fikk til avtaler med alle. Flere av dem vi har intervjuet foreslo andre i organisasjonen som de mente hadde mer innsikt direkte i Ny GIV som mer interessante intervjukandidater, men som vi tidligere har vært inne på var det viktig for vår studie at vi fikk til disse fokuserte intervjuene med personene i akkurat disse posisjonene. Tematiske overordnede spørsmål ble, etter ønske fra enkelte informanter, sendt på e-post i god tid før selve intervjuet. Intervjuguiden og de konkrete spørsmålene holdt vi tilbake fordi vi ønsket umiddelbare og spontane svar. Det ble satt opp en

plan for intervjuperioden der de åtte intervjuene ble fordelt på gruppas tre medlemmer slik at vi på alle intervjuer var to personer for å kvalitetssikre gjennomføring og forståelse av intervjuene. Intervjuene ble tatt opp som lydfiler, og umiddelbart etter hvert intervju hadde de to gruppe-medlemmene en refleksjonssamtale. Vår intensjon med dette var å skape grunnlag for å kvalitetssikre arbeidet tilknyttet selve intervjuene slik at slutningene blir så sikre som mulig.

Det er viktig at selve intervjuet holder god nok kvalitet. I forarbeidet har vi sett på de kvalitetskriteriene som Kvale & Brinkmann (2009) viser til. Blant flere punkter vil vi trekke fram tre kriterier som vi anså som spesielt viktige for vår undersøkelse og som vi brukte som retningslinjer i våre intervjuer:

- *I hvilken grad følges spørsmålene opp fra intervjuerens side, og hvordan klargjøres betydningen av de relevante delene av svaret?*
- *Idealintervjuet blir i stor grad tolket mens det pågår.*
- *Intervjueren forsøker i løpet av intervjuet å verifisere sine fortolkninger av intervjupersonenes svar. (Kvale & Brinkmann 2009:175)*

Under hvert intervju stoppet intervjueren opp med jevne mellomrom for å få sin forståelse av svarene bekreftet av intervjuobjektet. Både den som førte ordet, og den som var med brukte mulighetene til å stille oppfølgingsspørsmål. Refleksjonssamtalen mellom de to gruppe-medlemmene rett i etterkant av intervjuet var en viktig del av tolkningen.

4.4 Transkribering

Når vi valgte å ta opp intervjuene som lydfiler var det med tanke på transkripsjon. Å transkribere betyr å transformere, skifte fra en form til en annen (Kvale & Brinkmann 2009). Transkripsjonen er en abstraksjon av selve intervjuet der all ikke-verbal kommunikasjon tas bort. Intervju foregår i en sosial kontekst, men det sosiale samspillet som finner sted forsvinner i det man gjør det om til skriftlig tekst. I vårt tilfelle ble intervjuene gjennomført på den enkeltes arbeidsplass, og vi må derfor kunne anta at informantene opplevde stor trygghet i situasjonen. Ved lydopptak kan man fortsatt høre nyanser som stemmeleie og intonasjon, men etter tekstliggjøring er all denne informasjonen borte, men materialet blir mer håndterlig i

forhold til bearbeidelse. «*Når materialet struktureres i tekstform blir det lettere å få oversikt over det, og struktureringen er i seg selv en begynnelse på analysen*» (Kvale & Brinkmann 2009:188).

På grunn av tidspress benyttet vi profesjonell hjelp i arbeidet med transkribering. Vi var enige om at dette ville være den mest effektive måten å gjøre det på, men var også bevisst på at vi ved å gjøre det selv kunne fått en ekstra dimensjon inn i analysearbeidet. Vi inngikk en skriftlig avtale med transkriberingsfirmaet om blant annet taushetsplikt og anonymisering av transkripsjonene. Denne avtalen ble så vedlagt vår egen søknad til NSD slik at det hele ble godkjent¹⁴. Transkripsjonene er skrevet slik at tenkepauser framkommer som prikker, halvveis uttalte ord gjengis slik det framkommer på lydopptaket, lyder ellers gjengis ikke. Enkelt steder er enkeltord utelatt. Da står det «uforståelig» i parentes. Der informanten viser til navngitte kommuner, står det «sted» i parentes. Nevnes navn, står det «navn» i parentes. Transkripsjonene er videre nummerert, eksempelvis med VN85003. Slik har intervjuene våre blitt anonymisert for leserne. Til sammen utgjorde de åtte transkriberte intervjuene 93 sider tekst i 12-punkts størrelse med enkel linjeavstand.

4.5 Intervjuanalyse

Allerede mens vi jobbet med intervjuguiden diskuterte vi hvordan vi ville forholde oss til de tekstliggjorte intervjuene. Vi ble tidlig enige om at strukturen på intervjuguiden var en sentral premiss for hvordan etterarbeidet ville arte seg. Det fokuserte intervjuet hvor intervjueren gjennom selve intervjuet stopper opp og får verifisert sin forståelse av svarene dannet grunnlaget for en foreløpig plan for analysearbeidet.

Det er ulike metoder for analyse av intervjuer og Kvale & Brinkmann (2009) grovdeler det inn i tre hovedgrupper: meningsanalyse, språklig analyse og teoretisk analyse. De to førstnevnte benytter seg av bestemte analyseverktøy, mens den tredje kategorien, og den som ligger vår analyse nærmest, er den teoretiske analysen. I følge Kvale & Brinkmann (2009) er det slik at mange intervjuanalyser ikke benytter seg av noen gitte teknikker, andre blander metoder og teknikker, mens andre igjen «*ikke benytter bestemte analytiske prosedyrer, men bygger på en generell lesning av intervjutekstene*» (Kvale & Brinkmann 2009:239). Videre mener Kvale & Brinkmann (2009) at mange store intervjuundersøkelser de siste tiårene ikke

¹⁴ Se vedlegg IV

har brukt systematiske analyseverktøy, og at dette kan tyde på at det ikke er avgjørende å benytte spesifikke analytiske verktøy når man har teoretisk kunnskap om temaet for en undersøkelse. Enkelte analytiske teknikker og prosedyrer har som målsetting å kvantifisere data, men for oss som har et såpass begrenset antall informanter har ikke det vært aktuelt. Vi gjennomførte det vi vil betegne som tematisk koding¹⁵, der kategoriseringen av data er basert på temaer og begreper som identifiseres i forskningsspørsmålene og vårt teoretiske rammeverk (Richards 2009).

I følge Kvale & Brinkmann (2009) er det slik at tematisering i planleggingsfasen av intervjuet viser til formuleringer av forskningsspørsmål og en teoretisk avklaring av det undersøkte tema. Vi har vært ute etter erfaringer og tanker tilknyttet problemstillingen og våre forskningsspørsmål. Vi startet derfor arbeidet med transkripsjonene ved å lese tekstene fritt for deretter å lese om igjen med fokus på svar som kunne knyttes direkte til forskningsspørsmålene våre. Etter frilesning laget vi oss et arbeidsdokument i form av en tabell hvor vi systematisk tok for oss hvert forskningsspørsmål og hver informants svar tilknyttet dette. Ut fra en slik tematisk koding hadde vi grunnlaget for våre første funn, og vi kunne se likheter og ulikheter i svarene.

De åtte tekstene utgjør vårt primære datamateriale, og er grunnlag for våre analyser og funn. Vi har et teoretisk perspektiv på de ulike forskningsspørsmålene og har sett på koblingen mellom teori og våre egne funn som det interessante. Som nevnt bruker vi fiktive stedsnavn i arbeidet; henholdsvis Østmark- og Nordfold fylkeskommune, kommune, videregående skole og ungdomsskole. For oss var dette en enkel og effektiv koding som ga god oversikt.

4.6 Validitet

Validitet handler om hvor sikre *slutningene* i forskningen kan sies å være (Lund 2002). Det finnes ulike måter å vurdere validiteten på i kvalitativ forskning. Larsson (2005) hevder at kvalitet i samfunnsforskning handler om mer enn validitet, og at dersom kriterier oppfattes som totaliteten av kvalitet kan disse bli en tvangstrøye. Når Larsson (2005) diskuterer kvalitet så tar han for seg kvalitet i fremstillingen som helhet, i resultatene og i forhold til validitetskriterier. Han hevder at perspektivbevissthet, intern logikk og etikk er noe som må være med gjennom hele prosessen. Resultatene må være innholdsrike, ha struktur og gi

¹⁵ Vedlegg V viser et eksempel på hvordan vi analyserte et transkribert intervju.

tilskudd til etablert teori (Larsson 2005). Dette er kvalitetsbetraktninger vi har vært oss bevisst gjennom hele prosessen. Også andre enn Larsson hevder at validering innen kvalitativ forskning er tema for diskusjon, og Miles & Huberman (1994) sier «*at det ikke finnes noen gudgitte eller ufeilbarlige regler for hvordan validitet skal etableres i den kvalitative forskningen*» (Kvale og Brinkmann 2009:254). Larsson (2005) hevder at man ikke må glemme at validitetskriterier kan være *trubbiga* (Larsson 2005), men foreslår noen kriterier med tanke på at de kan bidra til refleksjon omkring kvalitet. Disse kriteriene er *diskurskriteriet, heuristisk värde, empirisk forankring, konsistens og det pragmatiske kriteriet*. Vi vil gå litt nærmere inn på de ulike kriteriene og forsøke å knytte dem til vår undersøkelse.

Diskurskriteriet handler om diskursen omkring et fenomen og om å overbevise forskere om sine egne slutninger. Slutningene testes ut mot andre alternative forklaringer og argumentasjonsrekker. Det er dette som også omtales som *disciplined inquiry*, og som lener seg på mange kvalitetskriterier (Larsson 2005:27). Grappa har jobbet tett sammen, og vi har diskutert våre funn både i forhold til vårt teoretiske rammeverk, og i en større og mer fri refleksjon omkring alternative forklaringer og årsakssammenhenger. Vi kommer inn på noe av dette i vår diskusjon og i avslutningskapittelet.

Heuristisk värde handler om at målet med forskningen er ny kunnskap, eller en ny måte å se et fenomen eller virkeligheten på. Det handler altså om i hvilken utstrekning forfatteren klarer å overbevise sine lesere om å se ett eller flere aspekter ved virkeligheten på en ny måte. I vår undersøkelse har vi forsøkt å forstå nærmere hvordan et komplekst og komplisert samfunnsproblem søkes løst gjennom å studere en case som vi ikke kjenner til at andre har studert på samme måte tidligere. I tillegg innebærer vår analyse observasjoner på flere ulike nivåer i styringskjeden, og på den måten forsøker vi å belyse mange aspekter tilknyttet fenomenet.

Empirisk forankring handler om hvorvidt det er samsvar mellom tolkning av data og virkeligheten. I kvalitativ analyse er det vanlig å ha et relativistisk syn, noe som innebærer at det er rom for mange tolkninger, men ikke alle tolkninger er rimelige (Larsson 2005). Spørsmålet er om vi får svar på det vi faktisk vil undersøke. I denne sammenhengen handler det om hvordan intervjuobjektene tolker våre spørsmål; spørsmål som igjen kan knyttes til operasjonalisering av sentrale begreper som blant annet varige samarbeidsstrukturer. Vi har vært dette bevisst i forarbeidet til datainnsamlingen. Vi startet med å diskutere oss frem til gode spørsmål, fikk ekstern veiledning på intervjuguiden, justerte spørsmålene, piloterte

intervjuet og til slutt evaluerte vi gjennomføringen av pilotintervjuet og justerte intervjuguiden en siste gang. Alt dette hadde som mål å redusere mulige feiltolkninger. I tillegg har vi i selve intervjusituasjonen muligheter til å oppklare og forklare. De fokuserte intervjuene våre fungerte nettopp slik da vi fulgte opp svarene med nye spørsmål og styrte samtalen innom de ulike delene av guiden. Med to gruppemedlemmer til stede under alle intervjuer fordelte vi ansvaret slik at en av oss førte ordet, mens den andre fulgte nøye med og kom med innspill og utdypende spørsmål der det var nødvendig. På den måten hadde vi en sikring om den som intervjuet mistet tråden eller glemte noe underveis. Samtidig opplevde vi det som en styrke fordi den som førte ordet hadde en type back up og ble mindre opphengt i guiden som sådan. Videre gjorde vi avtale om at vi kunne komme tilbake hvis vi hadde behov for avklaringer eller ytterligere beskrivelser.

Konsistens omhandler samspillet mellom del og helhet. Larsson (2005) ser da dataene som delene og tolkningen som helheten. Han mener målet er at dataene tas hånd om på en måte som gjør at det ikke oppstår motsigelser. Dersom det er deler av dataene som ikke stemmer overens med tolkningen så må det reises tvil om tolkningen. I dette ligger at det er en spenning mellom delene og helheten fordi man gjennom empirien kan avdekke deler som ikke passer inn i helheten, og det er derfor viktig å være bevisst tolkningenes ufullkommenhet (Larsson 2005). Begge parter i et intervju vil legge premissene for hva som kommer ut av det (Kvale & Brinkmann 2009). Vi gjennomførte fokuserte intervjuer der vi underveis stadig oppsummerte og sjekket vår tolkning av informantenes uttalelser. Refleksjonssamtalen mellom gruppemedlemmene direkte i etterkant av intervjuene var en bevisst strategi for å sikre validiteten.

Det pragmatiske kriteriet omtaler Larsson (2005) også som «The so what question» når han henviser til Howe & Eisenhart (1990). Slik Larsson omtaler det er det sentralt at anvendelsen av forskningsresultatene kommer i forgrunnen. I et hermeneutisk perspektiv er det sentralt at forskningen bidrar med tolkninger og verdensbilder som skaper grunnlag for felles forståelse og slik sett handler da validiteten om resultatene bidrar til økt forståelse av et visst innhold (Larsson 2005). I denne undersøkelsen kan dette relateres til vårt eget utbytte og ny forståelse av hvordan sammensatte utfordringer i skolesystemet møtes. Dette påvirker oss som skoleledere, og gjør at vår stemme i debattene vil kunne bidra med betraktninger som kan være med å påvirke i de samarbeidskonstellasjonene vi som enkeltindivid eller gruppe deltar i. Vi kommer tilbake til dette når vi diskuterer implikasjoner av studien i kapittel 7.

4.7 Reliabilitet

Det er omdiskutert om begrepet reliabilitet har relevans i kvalitative studier ettersom det ofte refererer til en definisjon som er nært knyttet til kvantitativ måling (Ringdal 2007).

Reliabilitet er spørsmålet om resultatet er gyldig og ikke et resultat av slump og tilfeldigheter. Utfordringen i kvalitativ forskning er muligheten for å kunne gjennomføre en undersøkelse på samme måte, under samme vilkår, men med andre respondenter for å teste om resultatene blir de samme. Oppnår man det har man god reliabilitet (Ringdal 2007).

Et hovedspørsmål blir om resultatene kan reproduseres på andre tidspunkt med andre forskere og respondenter og med samme resultat. Er resultatene til å stole på, eller er de et resultat av tilfeldigheter? I vår undersøkelse ser vi det som en styrke for troverdigheten at vi har vært tre fagpersoner. Alle har flere års fartstid i ulike posisjoner innenfor skoleledelse og arbeider som rektorer på ulike nivå i utdanningssystemet. Vi kjenner hverandre godt etter å ha arbeidet sammen om flere arbeidskrav tidligere i studiet og har trygge avklarte relasjoner med stor takhøyde og evne til både å lytte og bidra i faglige diskusjoner. Dette gjør at vi gjennom hele prosessen med denne undersøkelsen har hatt faglige diskusjoner knyttet til så vel perspektiv, begreper og etikk, som til analyse av data og tolkning av funn. Slik vi ser det gjør ikke dette at mulighetene for generalisering øker, men snarere at det er mer sikkert at de funnene vi presenterer er troverdige.

For å kvalitetssikre våre funn og tolkninger, jobbet to gruppemedlemmer i første omgang individuelt og hver for seg med å kode data i transkripsjonene, såkalt *member checking* av data (Richards 2009). De to møttes rett etter den individuelle delen av kodejobben for å sammenligne kodingen og samkjøre funn. Det viste seg at de i stor grad hadde sammenfallende funn. Der gruppemedlemmene hadde registrerte ulike funn, eller de hadde kodet funn ulikt, ble dette diskutert og eventuelt justert slik at vi tilslutt har benyttet funn det var enighet om¹⁶. Videre ble det laget en tabell som sammenstiller funn på en skjematisk måte. I den tabellen forenkles og sorteres funn inn i stikkordsform. Tabellen er gjengitt på side 61 i kapittel 5.5.

I vårt arbeid har det vært viktig å være transparente og åpne for alle sider ved vårt prosjekt. Det skal være mulig å gå vårt arbeid etter i sømmene. Spesielt vil vi fremheve det at vi har jobbet i gruppe og parvis gjennom hele prosessen, og dermed har vi i alle sammenhenger hatt

¹⁶ Se Vedlegg V

mulighet for diskusjoner, kritiske spørsmål og oppklaringer. I den sammenheng er det naturlig å trekke frem prosessen med koding av transkripsjonene. Dette kan etter vårt skjønn bidra til å styrke troverdigheten, men vi vil være svært forsiktige med å trekke slutninger eller generalisere ut over det utvalget vi har tatt for oss.

4.8 Oppsummering

I dette kapitlet har vi på en systematisk måte beskrevet de ulike metodiske sidene ved oppgaven. Vi presenterer forskningsdesignet, som er case-studie, begrunner dette valget ut fra problemstilling og forskningsspørsmål og kommer med betraktninger knyttet til case-studier og generalisering. Vi har utdypet premisser og prosesser knyttet til informantutvelgelse og tekstutvalg som henholdsvis er våre primær- og sekundærdata. Vi gjør rede for hvordan vi har gått frem metodisk og strategisk i dataanalysen og kommer med noen refleksjoner omkring validitet og reliabilitet som vi finner relevant for forskning generelt, men denne undersøkelsen spesielt. Vi har lagt vekt på å være transparente i vårt arbeid, og vi har vært bevisst det å utnytte fordelen ved å jobbe i gruppe for på den måten å styrke troverdigheten ved de funnene vi presenterer. Det ligger merarbeid i denne måten å arbeide på, men vi mener det styrker kvaliteten generelt og reliabiliteten spesielt i den grad at det har vært verdt innsatsen. Vi har også vært tydelige på hvordan vårt perspektiv og vår rolle i intervjuene er en del av den forhandlede meningen som fremkommer, og som dermed påvirker de funnene vi presenterer. Vi er også tydelige på at vi på ingen måte kan eller vil generalisere den nye kunnskapen vi har utviklet gjennom dette prosjektet.

5 Data og analyse

I dette kapittelet skal vi presentere utvalgte data fra våre undersøkelser. Dataene presenteres hovedsakelig gjennom sitater fra intervjuene vi hadde med informantene. Under overskriften «Nye styringssignaler?» presenterer vi dessuten sekundærdata i form av det vi mener er viktige politiske styringsdokumenter. Kapittelet er strukturert gjennom våre tre forskningsspørsmål. Det vil si at vi innledningsvis vil konsentrere oss om hvordan styringssignalene i Ny GIV tas i mot. Hva tenker sentrale ledere om hvordan Ny GIV og spesielt Overgangsprosjektet initieres og styres på? Ser de noen forskjell fra andre prosjekter, og hva mener de i så fall det kan bety? Som oppfølging til det er vi opptatt av hvordan prosjektet operasjonaliseres til konkrete samarbeidstiltak. Vi legger stor vekt på den delen for å klargjøre bildet av virkeligheten som beskrives. I den delen er vi opptatt av å beskrive virkeligheten slik våre informanter gjengir den. Hva er nytt, og hva var etablert tidligere? Deretter stiller vi spørsmål om hvordan og hvorfor man er kommet frem til de valgte nettverksstrukturene, samtidig som vi ber om refleksjoner omkring hva som skal til for å få samarbeidet til å fungere på tvers av forvaltningsgrenser. Helt til slutt kommer en summarisk fremstilling av våre funn i en tabell, men aller først innleder vi med en presentasjon av våre to fylker.

5.1 Østmark og Nordfold

Østmark og Nordfold er fiktive navn på de to norske fylkene vi har studert. I Østmark fylke bor det like under 200.000 mennesker i mellom 20 og 30 kommuner. Fylkeskommunen har ansvar for fjorten videregående skoler. Østmark videregående skole er en kombinert skole med både studiespesialiserende- og yrkesforberedende programområder. Siste skoleår hadde skolen i overkant av 1250 elever. Østmark kommune er den største kommunen i fylket med om lag 30.000 innbyggere. I KOSTRA¹⁷ er kommunen plassert i gruppe 13; store kommuner utenom de fire største byene. Kommunen har organisert skolesektoren med tolv kommunale grunnskoler som alle rapporterer til én felles skolesjef. En av disse skolene er Østmark ungdomsskole. Skolen er en ren ungdomsskole og har 360 elever på de tre trinnene.

¹⁷ KOSTRA (KOMmune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet (<http://www.ssb.no/kostra/>).

I Nordfold fylke bor det også like under 200.000 mennesker. Også i dette fylket er det i overkant av 20 kommuner, og fylkeskommunen driver tretten videregående skoler. En av dem, Nordfold videregående, har om lag 560 elever. Denne skolen er også en kombinert skole med både studiespesialiserende- og yrkesforberedende programområder. Nordfold kommune har like under 30.000 innbyggere, og er også plassert i KOSTRA-gruppe 13. Kommunen er organisert med en skolesjef som har ansvar for fjorten kommunale grunnskoler. En av dem er Nordfold ungdomsskole med 340 elever.

Det er altså små demografiske skiller mellom de to settene av skoler og skoleeiere som vi har studert. Den ene videregående skolen er dobbelt så stor som den andre, men ellers virker systemene direkte sammenlignbare. Vi vet lite om elevenes sosiokulturelle bakgrunn, men skolens resultater er offentlig tilgjengelig gjennom Skoleporten¹⁸. En indikasjon på elevenes akademiske resultater er gjennomsnittlige eksamensresultater i norsk hovedmål skriftlig. Også her virker skolene sammenlignbare. Både Østmark og Nordfold videregående skole har et gjennomsnittresultat på 3,3 de siste tre årene. For ungdomsskolene er resultatet også forholdsvis jevnt med et snitt på 3,6 på Østmark ungdomsskole og 3,5 på Nordfold ungdomsskole.

5.2 Nye styringssignaler?

Gjennom oppdragsbrevet fra Kunnskapsdepartementet av 27. oktober 2010¹⁹ fikk fylkeskommunene i oppdrag å organisere Overgangsprosjektet av Ny GIV. Departementet bevilget 1 million kroner til prosjektledelse, og 1 million til koordineringen av arbeidet i kommunene i hvert fylke. Utover dette sto fylkeskommunene fritt til å organisere arbeidet, men det ble i brevet understreket at *«prosjektet forutsetter at kommuner og fylkeskommuner samarbeider om å skape et bærekraftig, strukturert og målrettet system gjennom ulike tiltak for disse elevene.»*

I dette avsnittet presenterer vi sekundærdata i form av gjennomgang av et utvalg viktige styringsdokumenter. Dernest formidler vi informantenes syn på hvordan Ny GIV er styrt, og om de har gjort seg noen tanker om det på noen måte skiller seg fra andre prosjekter.

¹⁸ Skoleporten er et verktøy utviklet av Utdanningsdirektoratet for vurdering av kvalitet i grunnopplæringen. Skoleporten er del av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (skoleporten.udir.no)

¹⁹ Se Vedlegg I: Invitasjonsbrev fra Kunnskapsdepartementet

5.2.1 Gjennomgang av viktige styringsdokumenter

Styringen av utdanningssystemet er komplisert. Den er stadig i utvikling, og er til enhver tid basert på valg mellom ulike alternativer. Sentrale elementer i den norske, for ikke å si den nordiske skolepolitikken, har vært en felles grunnskole, en skole for alle med like muligheter uavhengig av sosial og økonomisk status (Blossing et al. 2012). Som eksempel kan vi vise til at OECD i 1987 foretok en gjennomgang av det norske utdanningssystemet (OECD 1988). Rapporten viser et desentralisert skolesystem med klart forbedringspotensial når det gjelder statens og de sentrale myndigheters evaluerings- og kontrollfunksjon (Blossing et al. 2012). I St.meld.nr. (1990-91) Om organisering og styring av utdanning (Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet 1991) ble målstyring gjort til et overordnet styringsprinsipp i skolesektoren (Blossing et al. 2012). Målstyring som prinsipp har senere utviklet seg og gjort seg gjeldene på ulikt vis via reformer, og ikke minst i ulike diskusjoner tilknyttet hva som er gode resultater for skole. OECD-rapporten påpekte behovet for evalueringer og kontroll, og utover på 90-tallet er dette et sentralt element. I St.meld.nr. 47 (1995-96) Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 1996) introduseres kvalitetsbegrepet gjennom å stadfeste at formålet med nasjonal vurdering er å sikre kvaliteten på opplæringen. Videre splittes og konkretiseres dette begrepet i NOU 2002:10, Første klasses fra første klasse (Utdannings- og forskningsdepartementet 2002), slik at det skilles mellom strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet som ulike aspekter ved kvalitet i skolen. Resultatkvalitet løftes fram som det styrende, og som det mest sentrale kriteriet i et nasjonalt vurderingssystem (Blossing et al. 2012). Gjennom styringsdokumenter har de sentrale utdanningsmyndighetene i økende grad understreket skoleeiers ansvar for kvalitetsutviklingen og derav resultatutviklingen i skolen. I St.prp.nr. 65 (2002-2003) (Finansdepartementet 2003) understrekes fylkesmannens tilsynsrolle, mens rollen som støtte og veileder nedtones.

St.meld.nr. 30 (2003-04) Kultur for læring (Utdannings- og forskningsdepartementet 2004), bekrefter og tar opp i seg mye av det som har kommet i tidligere dokumenter når de gjelder ansvarsstyring, og den bekrefter at det er elevenes resultater som danner skolens kvalitet (Langfeldt 2008). I samme melding finner vi også Læringsplakaten²⁰ som definerer kvaliteter ved opplæringen som elevene skal oppleve å utvikle seg gjennom. I tillegg understreker meldingen at det er læreren som står ansvarlig for å nå skolens målsetting.

²⁰ <http://www.udir.no/Lareplaner/Kunnskapsloftet/Prinsipp-for-opplaringa/Laringsplakaten/?read=1>

Opplæringsloven²¹ og dens forskrifter er også et viktig, om ikke det aller viktigste, styringsdokumentet (Telhaug & Mediås 2003). Den er i stadig endring, og 1. januar 2010 ble § 13-3c føyd til. Den gir fylkeskommunen en plikt til å sørge for rettleiding og kvalitetsutviklingstiltak. I merknadene fra Ot.prp. nr. 10 (2008-09)²² står det blant annet at man «med veiledning og kvalitetsutviklingstiltak mener å stimulere til samarbeid mellom grunnskole og videregående opplæring, dette som ledd i å se det 13-årige opplæringsløpet i sammenheng, og for å bedre elevenes overgang til videregående opplæring.»

Poenget med denne korte gjennomgangen av et utvalg styringsdokumenter er å vise at utviklingstrenden, tendensen til ansvarlighetskultur kjennetegnet av klare nasjonale mål, tydelig ansvars plassering, lokal handlefrihet og økt kunnskap om resultater har pågått og vært en bevisst strategi over noe tid, selv om man i alminnelighet gjerne betrakter innføringen av Kunnskapsløftet som et systemskifte. Blossing et al. (2012) beskriver det slik:

St.meld.nr. 30 presenterer styringsdelen av Kunnskapsløftet under vignetten «Frihet, tillit, ansvar: Et systemskifte», der det poengteres at detaljstyring skal byttes ut med tillit til at lokalt nivå vet best hvordan grunnopplæringen skal gjennomføres.

Vi skal nå ta for oss vårt primære datagrunnlag, og i første omgang er det styringssignalene i prosjektet Ny GIV vi setter fokus på.

5.2.2 Informantenes syn på styringen av prosjektet

Fylkesopplæringssjefen i Østmark mener at Ny GIV-prosjektet har hatt sterk sentral styring og forankrer hele prosjektet på statsråden personlig. I samtalen gir han uttrykk for at prosjektet går utenom det som til vanlig anses som tjenestevei fordi flere sentrale ledd ikke involveres i særlig grad.

Ja, det kommer jo i opprinnelsen fra Kristin Halvorsen. Det kom jo like etter at hun kom i posisjon. Jeg husker hun sa hun skulle inn i et prosjekt, og det skulle være på samme måten som full barnehagedekning. Jeg må si jeg stusset veldig over hvordan hun tenkte da, men det tror jeg nok er litt sånn at de har gått veldig rett på. Direktoratet er ikke med, fylkesmannen er ikke med, for de går rett på skoleeiere. Det er direktekontakt mellom direktør i departementet og prosjektleder for gjennomføringsprosjektet her, for eksempel. Direktevei mellom alle. Det er liksom ikke noen tjenestevei i noen særlig grad lenger.

²¹ <http://www.lovdata.no/all/nl-19980717-061.html>

²² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/otprp/2008-2009/otprp-nr-10-2008-2009-.html?id=533596>

Skolesjefen i Østmark kommune kaller Ny GIV et prestisjeprosjekt og mener at styringa av dette prosjektet er annerledes enn tidligere prosjekter ved at departementet er tettere på skoleeiernivået. I tillegg påpeker han økonomien og pengene som ligger i prosjektet:

Det brukes jo veldig mye penger på det. Veldig mye penger. Og det følges opp på et detaljnivå også, fra departementet. Ofte kommer ting via Utdanningsdirektoratet, men her gikk det jo straka vegen. Det kom jo fra departementet og rett til fylkeskommunen og så til kommunene, ikke sant, via fylkeskommunen. Utdanningsdirektoratet har sikkert bidratt inn til departementet, det vil jeg tro, men det var ikke de som sendte papir og fylkesmannen var heller ikke involvert i dette her.

Dette med manglende involvering trekker informanten ennå videre og antyder at det ligger et snev av mistillit i dette: «*Det kan tolkes på ulike måter. Det kan tolkes som at skolen gjør en for dårlig jobb så her må vi trå til med noe.*»

Implisitt i dette utdraget ligger det en antydning som går på mistillit uten at det nevnes hvem den eventuelt retter seg mot, og for oss er dette en interessant refleksjon sett i lys av ulike styringsmodeller. Dette vil vi komme tilbake til i diskusjonen.

Også fylkesopplæringssjefen i Nordfold reagerer på den statlige styringen av prosjektet. Han påpeker at det er spesielt at departementet så å si hopper over både sitt eget direktorat og skoleeier, og går rett ned på eleven. Han ser dette som et signal på at noen som har hatt ansvar før ikke har gjort jobben sin. Fylkesopplæringssjefen trekker også inn lovverket som en faktor i måten det tenkes på. Han trekker ikke bare inn lovverket. Han gjør refleksjoner tilknyttet skoleeiernivået som går utover hva vi forventet:

Det har jeg brukt for det det er verdt, også i forhold til § 13-3c. At nå må vi ta et moment i 13-3c, eller så kommer de med enda flere av den typen aktiviteter. Det forteller meg at det ligger en liten mistillit til skoleeieren sånn som vi er organisert i dag. Det er klart at hvis du drar 13-3c lenger, så kan vi se konturene av en én-til-tretten-skole i stedet for én-til-ti. At det blir én skoleeier som er ansvarlig for hele løpet. Og en skal ikke se vekk fra at det kommer. Og det blir veldig spennende.

Fylkesopplæringssjefen i Nordfold trekker det altså enda lenger. Det er interessant ut fra flere hold, og vi vil bruke dette i forhold til vår diskusjon sett i lys av styringsmodeller.

Skolesjefen i Nordfold kommune reagerte også på måten Ny GIV er organisert og styrt på. Det brukes litt andre begrep, men som på mange måter handler om det samme: prosjektet kom ferdigorganisert.

Det er jo initiert og styrt veldig tydelig og stramt, altså fra Statens side. Det var ferdigorganisert da vi fikk det. Og det skiller seg ut på den måten at her får dere en oppgave, den skal dere løse, her er skoleringspakken, her er midlene. Det var veldig tydelige føringer på hva det skulle være. Vi fikk nærmest en pakke litt tredd nedover hodet. Jeg ser jo på det som et politisk stunt. At nå skulle det vises handlingskraft.

Når vi stiller samme spørsmål på skoleledernivå har de ikke på samme måte bitt seg merke i at prosjektet har hatt en spesiell styringsform, eller at dette prosjektet skiller seg fra andre sammenlignbare prosjekter i sentral regi. Rektor ved Nordfold videregående skole ser at «*det ligger politisk tyngde bak Ny GIV som nasjonalt prosjekt*», men han understreker at det ellers ikke skiller seg så veldig fra andre prosjekter.

Rektor i Nordfold kommune mener at prosjektet ikke skiller seg fra andre prosjekter, men at prosjekter i seg selv er en del av hverdagen. Sin egen rolle vurderer han som akkurat lik den han har i andre prosjekter.

I vårt datamateriale er det et forholdsvis tydelig skille mellom nivåene når det gjelder hvordan de opplever og oppfatter at prosjektets styring på. Det kan se ut som om jo nærmere praksisfeltet vi kom, jo mer opptatt av selve gjennomføringen er man, og mindre opptatt av sentral styring som sådan. Det antydes manglende tillit uten at man nødvendigvis konkretiserer hvem denne mistilliten retter seg mot.

5.3 Samarbeidsstrukturer og nettverk

Overgangsprosjektet utfordrer skoleslagene og forvaltningsnivåene til å etablere samarbeid på tvers – ikke bare for en periode, men stabilt og varig. Vi har spurt våre informanter om samarbeid på tvers av skolegrensene. Hvordan har man agert og hva har faktisk blitt etablert. Hva fantes fra før, og hva er nytt?

5.3.1 Samarbeidsstrukturer og nettverk i Østmark

I Østmark forteller fylkesopplæringssjefen at prosjekter organiseres etter fylkeskommunens egen håndbok for prosjektarbeid. Ny GIV var ikke i noen særstilling her.

Fylkesopplæringssjefen selv sitter i styringsgruppa sammen med politisk og administrativ ledelse i fylket, men den praktiske prosjektledelsen er delegert til en avdelingsleder i fylkeskommunen. Dette er en avdelingsleder som allerede arbeidet i fylkeskommunen, og

som fikk tilført helhetlig ansvar for Ny GIV som et nytt arbeidsområde. Fylkeskommunen har i tillegg ansatt en egen prosjektleder i full stilling for å ivareta Overgangsprosjektet. For å utføre koordineringsarbeidet mellom fylkeskommunen og kommunene i fylket ble det tilsatt en person i en nyopprettet kommunal stilling. Disse tre nivåene utgjør satsningen i forhold til Ny GIV på skoleeiersiden i Østmark fylkeskommune. Fylkesopplæringssjefen kan fortelle at også etablerte strukturer ble tatt i bruk, og at de har hatt et godt fungerende samarbeid mellom forvaltningsnivåene i noen år. Samarbeidet ble i sin tid etablert som en konsekvens av fylkeskommunens «*Opplæringspolitiske plattform*» som blant annet sier at det skal etableres samarbeid og dialog med kommunene.

Også den kommunale skolesjefen i Østmark kan fortelle om allerede etablerte strukturer som ble tatt i bruk:

Vi har et regionalt nettverk som består av skolefaglig ansvarlige, altså på skolesjefnivå i regionen, fire kommuner, og hvor vi også har med representant fra videregående opplæring. Så vi har faste møtearenaer hvor vi møtes minst seks ganger i året. Og i Ny GIV-oppstartsfasen så tror jeg nesten vi hadde møte hver måned. Så det var på en måte gjennom det nettverket som allerede var etablert at vi fikk tilbud fra fylkeskommunen, om å være pilot i Østmark.

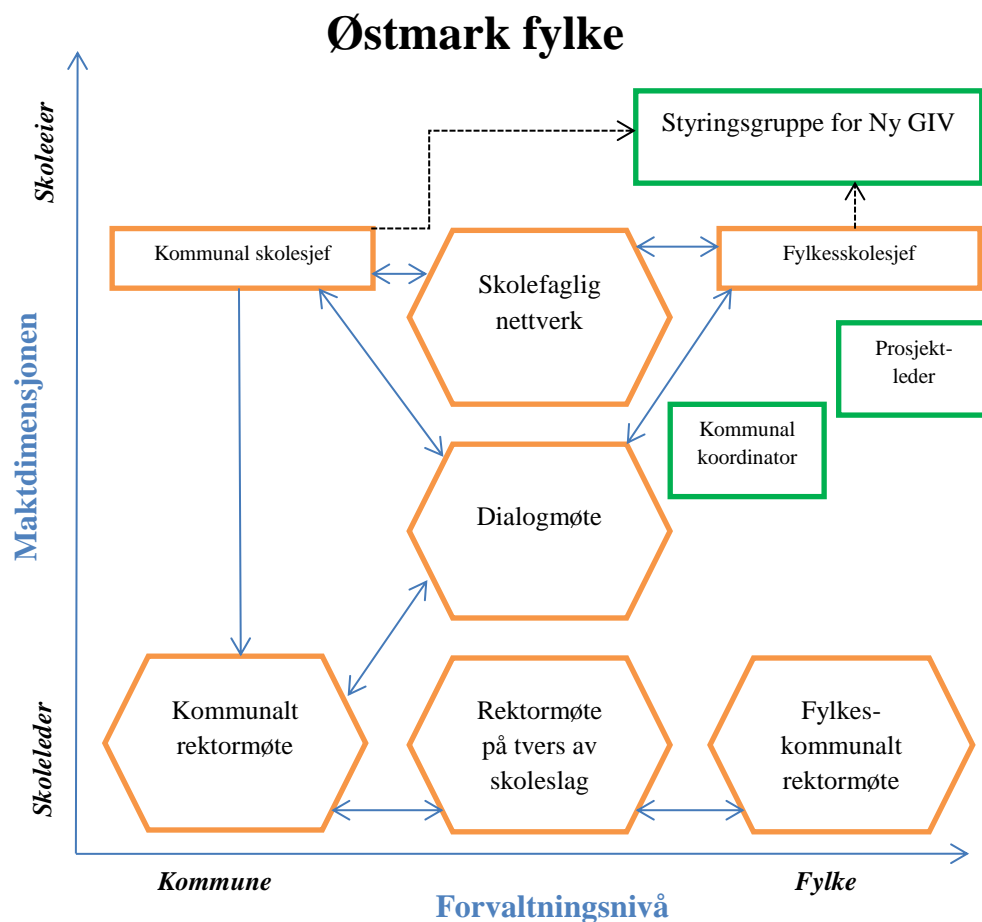
Dette nettverket utarbeidet en plan for arbeidet med Ny GIV – en samarbeidsavtale mellom de fire kommunene og fylkeskommunen. Den kommunale skolesjefen ble selv valgt ut til å sitte i styringsgruppa for Ny GIV. Hun beskriver dette som en nyetablert møtearena der, foruten henne selv, fylkesråd, fylkesopplæringssjef og rådmenn møter. Dette er den samme styringsgruppa som fylkesopplæringssjefen beskrev som opprettet etter fylkeskommunens mal for prosjektstyring. Det er altså en ny styringsgruppe, men etablert og sammensatt i tråd med veletablerte, fylkeskommunale rutiner.

Rektorene i Østmark bekrefter bildet av en blanding av nye og eksisterende strukturer for samarbeid. Rektor ved Østmark VGS forklarer at det ble etablert et regionalt nettverk for skoleledere i videregående skole og ungdomskolen et par år før Ny GIV. Initiativet til dette nettverket kom fra denne rektoren selv. Målet med nettverket var å skape en arena for å kunne drøfte saker som gjennomføring, elevvurdering og gjennomgående fag på ledelsesnivå. Ny GIV ble derfor et naturlig tema å drøfte i dette nettverket. Det ble opplevd som et positivt skyv inn i det etablerte nettverket. Ny GIV ble ansett som et viktig bidrag inn i et allerede etablert samarbeid.

Også rektoren ved Østmark ungdomsskole bekrefter dette bildet. Rektoren sier det har vært et veldig nært samarbeid mellom ungdomsskolenivået og videregående i regionen de siste to til tre årene. Hun peker på rektor ved den videregående skolen som initiativtaker og drivkraften bak oppstarten av dette nettverket. Rektoren på ungdomsskolen synes samarbeidet er *veldig fruktbart*, blant annet fordi nettverket er *beslutningsdyktig* når det er skoleledere som deltar.

Hun forteller videre at det har eksistert et rådgiversamarbeid på tvers av skoleslagene i en årrekke, men at de på grunn av manglende beslutningsmyndighet nå ser viktigheten av at lederne møtes.

I Figur 7 har vi forsøkt å oppsummere det de fire skolelederne og skoleeierne i Østmark forteller om samarbeidsstrukturer langs to dimensjoner; maktposisjon i hierarkiet og forvaltningsnivå. De firkantede boksene viser enkeltpersoner eller organisasjoner, og de sekskantede boksene viser ulike nettverksmøter. De dobbelthodede pilene er ment å illustrere relasjoner man både bidrar inn i og henter ut av. De stiplede enhodede pilene indikerer at man bidrar inn. Til sist viser de grønne boksene nye funksjoner som er opprettet gjennom Ny GIV, mens de oransje boksene viser allerede etablerte arenaer. To nyetablerte funksjoner er tegnet inn i bokser, men ikke satt opp med piler. Det er kommunal prosjektkoordinator og fylkeskommunal prosjektleder. Begge disse posisjonene er nyetablerte og bidrar inn og ut av alle andre fora som har tilknytning til Ny GIV. Derfor har vi valgt ikke å markere disse med piler. De koordinerer arbeidet og flyter inn og ut av alle andre konstellasjoner.



Figur 7; Samarbeidsstrukturer i Østmark

I Tabell 1 har vi oppsummert hvem som deltar i de ulike nettverkene i Østmark, og møtenes hyppighet.

Tabell 1; Nettverk i Østmark

Nettverk	Deltakere	Møtehyppighet
Skolefaglig nettverk	Skolesjefer fra fire kommuner og leder for pedagogisk avdeling i fylkeskommunen	Minst seks ganger i året
Dialogmøte	Kommunale skolesjefer (skolefaglig ansvarlige), ungdomsskolerektorer og fylkeskommunen	Årlig
Regionalt rektormøte på tvers av skoleslag	Alle de 14 rektorene i regionen	Flere i året
Kommunalt rektormøte	Rektorene på barne- og ungdomsskoler i Østmark kommune og skoleeier	Månedlig
Fylkeskommunalt rektormøte	Rektorene på VG i fylket samt fylkesopplæringsjef	Månedlig

5.3.2 Samarbeidsstrukturer og nettverk i Nordfold

I likhet med Østmark har også Nordfold utlyst- og tilsatt en person i en helt ny stilling som Ny GIV-ansvarlig i fylkeskommunen. De har derimot ikke ansatt noen kommunalkoordinator, men valgt å styrke karrieresentrene i kommunene eller regionene som allerede var etablert.

Det er ingen etablerte møtearenaer mellom fylkesopplæringssjefen og de kommunale skolesjefene i Nordfold fylke, men skolesjefen i Nordfold kommune forteller at de kommunale skoleeierne allerede før Ny GIV hadde etablert et nettverk; skoleeierforum. I dette forumet er Ny GIV blitt diskutert, men implementeringen i Nordfold kommune har vært delegert til en rådgiver på skolekontoret.

To ganger i året arrangeres det lederforum for det 13-årige skoleløpet. Her møter alle de kommunale skolesjefene og alle rektorene fra videregående skoler i den aktuelle regionen i Nordfold fylke. De kommunale skolelederne er ikke representert.

Rektor ved Nordfold VGS mener Ny GIV er noe man har holdt på med i mange år, men at navnet er nytt. Det er ikke etablert noen nye organisatoriske samarbeidsstrukturer som følge av prosjektet, men han kan allikevel fortelle at de siste årene er det tatt initiativ til faglige nettverk på tvers av skoleslagene:

Vår skole initierte nå i høst å kunne etablere faglig nettverk mellom ungdomstrinnet og videregående. Nå hadde vi det faktisk oppe på det siste skoleledermøtet vårt, det er ikke mer enn fjorten dager siden, så ble det vedtatt. Da var skoleeiere svært positive til det.

Møtet rektor ved Nordfold VGS refererer til her er lederforum for det 13-årige løpet der kommunale skoleeiere, og ikke kommunale skoleledere, er til stede. Rektor ved Nordfold ungdomsskole, var altså ikke på dette møtet, men kan fortelle at skolen har hatt et par felles planleggingsdager med lærere i videregående skole. Ellers er det ingen kontakt mellom skoleledelsen på tvers av skoleslagene. Han ser ikke dette som en utfordring:

Jeg føler å lage en ny arena blir kunstig. Ny GIV skal jo liksom bli en naturlig del av den daglige skoledriften, så da kan vi ikke begynne å lage dette så spesielt at det blir en øvelse i seg selv. For da tror jeg ikke det er levedyktig.

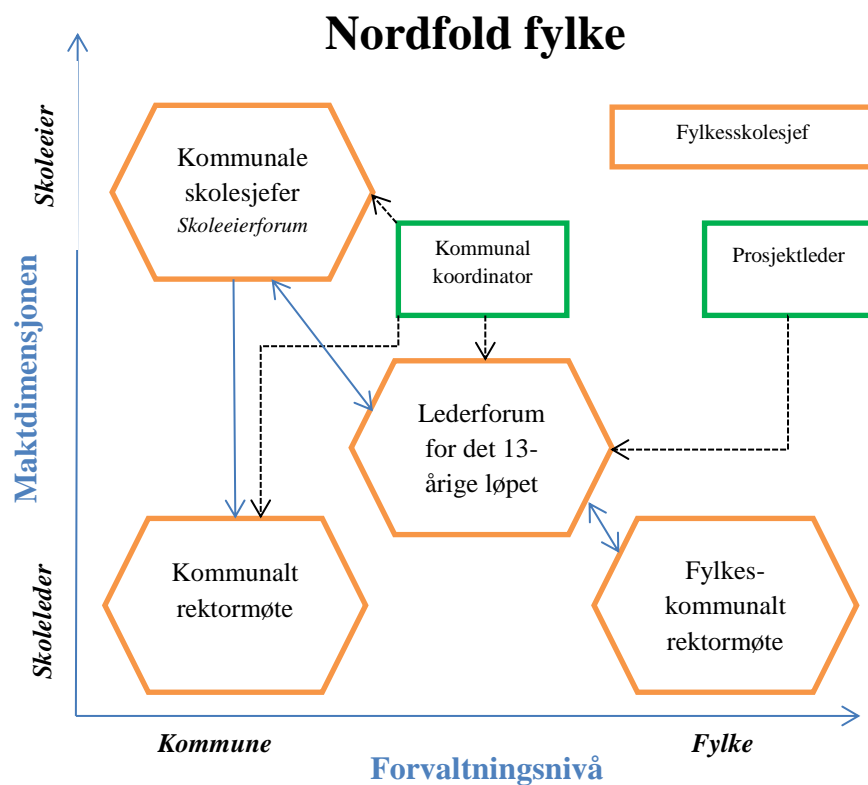
På bakgrunn av det de to skolelederne i Nordfold forteller konkluderer vi med at det er planlagt faglig samarbeid på tvers av skoleslag, men at dette foreløpig ikke er iverksatt.

På spørsmål om det er etablert noen nye samarbeidsstrukturer i lys av Ny GIV sier den kommunale ungdomsskolerektoren nei. I tillegg synes han de felles planleggingsdagene som har vært gjennomført sammen med videregående skole har vært løsrevet fra den vanlige skoledriften:

I løpet av de, ja, fire siste årene så har vi sikkert hatt et par sånne felles planleggingsdager med videregående. Men det føles litt sånn ad hoc. Dette samarbeidet med videregående, det er ikke lett å få til.

På spørsmål om hvorfor det er slik, begrunnes det blant annet med arbeidsbyrden og en presset arbeidssituasjon: «Jeg vet rett og slett ikke. I en presset hverdag så er det ikke det som står øverst på min ønskeliste heller.» Likevel er han inne på at de i regionen har et godt fungerende rådgiversamarbeid på tvers av skoleslagene, og at de rutinene som ligger der ivaretar elevene på en god måte.

I Figur 8 har vi forsøkt å oppsummere det de fire skolelederne og skoleeierne i Nordfold forteller om samarbeidsstrukturer langs de samme to dimensjonene som for Østmark. Symbolikken er også lik. De firkantede boksene viser enkeltpersoner eller organisasjoner, og de sekskantede boksene viser ulike nettverksmøter. De grønne boksene symboliserer nye funksjoner som er opprettet gjennom Ny GIV, mens de oransje boksene viser allerede etablerte arenaer. Legg merke til at vi ikke har laget noen egen boks for den kommunale skolesjefen, men at denne funksjonen er lagt til som del av nettverket de kaller *skoleierforum*.



Figur 8; Samarbeidsstrukturer i Nordfold

I Tabell 2 har vi oppsummert hvem som deltar i de ulike nettverkene i Nordfold, og møtenes hyppighet.

Tabell 2; Nettverk i Nordfold

Nettverk	Deltakere	Møtehyppighet
Kommunalt rektormøte	Rektorene på barne- og ungdomsskoler i Nordfold kommune og skoleeier	Månedlig
Fylkeskommunalt rektormøte	Rektorene på VG i fylket samt fylkesopplæringssjef	Månedlig
Skoleeierforum	Skolesjefer fra fem kommuner	Jevnlige møter gjennom året
Lederforum for det 13-årige skoleløpet	Kommunale skolesjefer (skolefaglig ansvarlige), rektorer fra videregående skole og representanter fra fylkeskommunen	To ganger i året
Kommunalt rektormøte	Rektorene på barne- og ungdomsskoler i Nordfold kommune og skoleeier	Månedlig
Fylkeskommunalt rektormøte	Rektorene på VG i fylket samt fylkesopplæringssjef	Månedlig

5.3.3 Suksesskriterier for godt samarbeid på tvers

I våre intervjuer har vi vært opptatt av å finne ut hvorfor akkurat disse samarbeidsstrukturene ble valgt. Hva ligger til grunn for beslutningene?

I Østmark er det etablert en egen prosjektgruppe for Ny GIV. Fylkesopplæringssjefen forteller at han sitter i styringsgruppa sammen med representanter for kommunene og representanter fra både politisk og administrativt nivå i fylkeskommunen. Prosjektet er etablert etter en mal i fylkeskommunens håndbok. I tillegg er det ansatt en egen koordinator med ansvar å følge opp kommunene, men ellers er gamle samarbeidsstrukturer tatt i bruk. Fylkesopplæringssjefen forklarer det med at de allerede hadde et velfungerende samarbeid gjennom måten de har jobbet på noen år. Han understreker også viktigheten av samspillet med kommunen når det kommer til gjennomføring i videregående skole.

Dette bekreftes av den kommunale skolesjefen i Østmark, som også forklarer hvorfor det skolefaglige nettverket ble så viktig i Ny GIV-arbeidet:

Det var korte veier. Vi prøvde ikke å begynne på nytt med å tenke sammen, for vi hadde et etablert samarbeid. Det er mye kunnskap som sitter i de etablerte nettverkene. Så da handler det om å se noe helhet, at dette er en del av en litt større helhet, og at vi ønsker jo etter hvert å få det tydelig inn i normal drift da, sånn at det ikke blir et sjokk i 2013 når dette skal stå litt på egne ben. Det er vel det som er det viktigste som jeg ser det.

For rektorene i Østmark har de regionale rektormøtene vært den viktigste samarbeidsarenaen. Rektor på videregående forteller hva som er avgjørende:

Jeg vil si at nettverket kommer av seg selv, og drives nå så lenge folk ser nytten. Og den blir tydeligere og tydeligere. Det er blitt en helt annen samarbeidskultur, og den bæres, tenker jeg, av ledelse i den forstand at noen må gå foran og presse. Jeg tror at på mange måter så er det et sug etter samarbeid så lenge man finner at man har, innenfor rammen, et handlingsrom, og at det ikke er noen som trer nedover deg og begrenser handlingsrommet. Det er en sånn indre drive.

Ungdomsskolerektoren i Østmark er del av samme nettverk, og bekrefter at det har vært jevnlig møter i denne gruppa over noe tid. Også fra det holdet påpekes det som viktig at nettverket har beslutningsmyndighet.

Fylkesopplæringssjefen i Nordfold beskriver departementets rolle som sentral når han bes om å forklare hvorfor de har implementert prosjektet på den måten de har valgt. Han trekker frem brevet fra departementet, og hvordan de forholdt seg til det som et rammeverk for

organiseringen. Samtidig er han veldig opptatt av den nye rollen han mener fylkeskommunen har fått gjennom den nye bestemmelsen 13-3c i Opplæringsloven. Han forklarer at den bestemmelsen gir fylkeskommunen en grad av makt over grunnskolen, men er samtidig tydelig på at denne makten må brukes med varsomhet:

Det er veldig mange kommuner som ikke har tatt inn over seg den føringen som vi som skoleeier på fylkeskommunalt nivå har fått gjennom 13-3c, som sier at vi har en plikt til å gå inn og se på det som skjer på tiende trinn i forhold til å ta i mot elevene så godt som råd på videregående. Plikten har blitt så sterk at vi nesten kan gå inn og si noe om, og mene noe om den undervisningen som foregår i klasserommet. Mange kommuner er ikke klare for det.

Fylkesopplæringssjefen er ydmyk i forhold til denne rollen og understreker at det er viktig å skape trygghet på tvers av forvaltningsnivåene. Han mener det er viktig med relasjoner mellom kommuner og fylket slik at det skapes visshet om at det er elevens beste som er alles målsetting. Han antyder at den forståelsen nødvendigvis ikke er til stede i dag, da han i sine refleksjoner omkring dette antyder at det kan eksistere mistenkeliggjøring mellom skoleslagene. Han mener vi må skape visshet blant alle om at det er elevens beste som står i sentrum på alle nivåer.

Den kommunale skolesjefen i Nordfold kommune understreker fordelene av å benytte etablerte kanaler i implementeringen, og hun tenker mer generelt enn kun Ny GIV når hun uttrykker seg:

Jeg tenker at det å ha beredskap, altså det å ha samarbeidsarenaer, det å ha strukturer for å implementere nye pålegg som kommer eller nye oppgaver som kommer, hvis man har det så genererer det jo ikke sånn oi, nå må vi ha møter om det også. Når vi har møtearenaer der vi kan ta inn og diskutere hvordan vi skal innrette nye ting som kommer. Jeg tror det er ganske vesentlig for å få det til i praksis. For ellers så vil det jo bli møter om noe hvert nytt som kommer. Så det å ha noen sånne gode grunnstrukturer, da, det er viktig.

I den regionen av Nordfold fylke vi har undersøkt har de valgt å etablere et lederforum for det 13-årige løpet som ikke inkluderer de kommunale skolelederne. Skolesjefen forklarer hvordan dette er et resultat av tidligere erfaringer:

Det var en liten periode hvor rektorene også møtte, men det syntes vi ble rotete. Da ble det for mange nivåer som var representert i gruppa. Det må jo være mitt ansvar å kommunisere med mine rektorer, og på lik linje de andre med sine.

De to skolelederne i Nordfold har reflektert mindre over hvorfor samarbeidet har tatt form av vante strukturer. De understreker begge at dette har vært et helt naturlig valg. «Ny GIV er en

del av det vi driver med og har drevet med», sier rektoren på Nordfold VGS. Rektoren på Nordfold ungdomsskole fikk oppdraget fra skolesjefen i kommunen, og har ikke tenkt noe annet enn at det var en oppgave han skulle utføre på linje med andre oppgaver som kommer.

Det er jo ikke alltid sånn at jeg kan bestemme alt heller. Enten er du med eller så legger du deg på tvers. Men det å ligge på tvers i systemet det koster så mye mer krefter. Jo, men det er jo sånn. Altså, av og til så er det jo noe system over deg som bestemmer ting.

Videre ba vi informantene våre reflektere over hva som skal til for å skape et varig og godt samarbeid på tvers av skoleslagene og på tvers av forvaltningsnivåene.

Fylkesopplæringssjefen i Østmark peker på faren for at prosjekter som Ny GIV ofte strander når pengene tar slutt, men samtidig er han optimistisk med tanke på rektorsamarbeidet som er etablert: «At vi ser nytten av det, gjensidig nytte av det, det tror jeg er avgjørende, og du får ikke til dette hvis det ikke er en gjensidig nytte.»

Skolesjefen i Østmark bekrefter at hun tror samarbeidsrelasjonene vil bli opprettholdt etter Ny GIV. Hun mener at erfaringene så langt er så bra at samarbeidet vil bli forsterket i tida som kommer. Hun beskriver det hele som et samarbeid med «*positive vibrasjoner*».

Rektor på Østmark videregående trekker frem ledelse som den avgjørende faktoren for at samarbeidet skal bestå:

Ledelse! I det legger jeg at det er rektorene, faktisk, som må dra dette. Og da må vi faktisk i fellesskap være enige om at vi vil nå noen målsetninger. Jeg pleier å si det sånn at det er å gå fra 'godt sagt til godt gjort'. Det betyr å følge opp. Altså, da kan du ikke sitte på kontoret. Og det har vært liksom noe av mitt mantra, at hvis ikke du kan komme selv som rektor så kommer det ingen fra skolen din. For det er et ledermøte.

Rektor på ungdomsskolen tror også samarbeidet vil fortsette, men kanskje ikke i like stort omfang. Skolelederen her er klar på at de vil fortsette samarbeidet, men at det er behovet som vil styre det.

Fylkesopplæringssjefen i Nordfold har som tidligere vist tro på at et samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene må bestå på grunn av den nye bestemmelsen i Opplæringsloven, men han peker også på at gode resultater fra prosjekter som Ny GIV vil føre til at folk ser at dette er en god måte å jobbe på; ikke minst hvis ledere synliggjør resultatene:

Hvis prosjektet gir bedre gjennomføring – som jeg tror det vil gjøre – så vil det forbaure meg hvis ikke folk ser at dette er måten å jobbe etter. Men jeg tror det er viktig at vi

som skoleeiere og skoleledere snakker om det, og møter lærerne våre på en måte som gjør at de også tror på at dette er riktig.

Her gir han uttrykk for mange av de samme tankene som skolesjefen i Nordfold kommune, som plasserer ansvaret for å initiere og koordinere samarbeidet hos fylkeskommunen. Hun presiserer at lederne får en helt avgjørende rolle:

Det som er helt avgjørende er at det er et samarbeid på ledernivå. At vi som representerer ledelsen, da tenker jeg både på rektorene og vi som er på kommunenivå, vi må vite noe om hverandre. Jeg tror at det er den viktigste grunnstrukturen.

Rektorene i Nordfold har ikke like klart uttalte tanker om hva som skal til for å skape gode samarbeidsstrukturer. Rektor ved den videregående skolen nevner det han kaller oppstrøms prosjekter som et suksesskriterium, og han nevner egne læreres ønske om å snakke faglig med ungdomsskolelærere som et eksempel. Med oppstrøms prosjekter forstår vi i denne sammenhengen prosjekter som initieres fra grasrota; eksempelvis slik at en gruppe av lærere uttrykker et eget behov for en type samarbeid, og at den type initiativ er starten på utviklingsprosjekter. Eksemplet fra Nordfold om faglig samarbeid er et slikt oppstrøms prosjekt. Dette er dog fortsatt på planleggingsstadiet.

Rektor ved Nordfold ungdomsskole er ikke så optimistisk:

Målsettingen om permanente samarbeidsrelasjoner er jo meget svulstig vil jeg si. Hvordan skal vi samarbeide om det? Det er en voldsom informasjonsmengde som skal over, så den ser jeg på som litt problematisk, ja.

Våre viktigste funn viser at allerede etablerte nettverk brukes, men at nytten oppleves ulikt. Det kan se ut som om horisontalt samarbeid på tvers, der ledere møter ledere på samme nivå, føles nyttig. Hvis samarbeidet i tillegg er initiert ut fra egne behov, ser det ut til å være en styrke i forhold til om det er tro på at det vil vedvare over tid.

5.4 Hvordan ble strukturene etablert?

Informantene våre er alle inne på at mye av implementeringen av Ny GIV har skjedd gjennom allerede etablerte kanaler og strukturer for samarbeid mellom forvaltningsnivåene. Noen forskjeller er likevel å spore. Begge fylkesopplæringsjefene mener selv å ha en stor del av ansvaret.

5.4.1 Hvordan ble strukturene i Østmark etablert?

Fylkesopplæringssjefene i begge fylker trekker frem det juridiske aspektet av initieringen av prosjektet. Fylkesopplæringssjefen i Østmark sier det slik: *«Egentlig så har en jo tatt i bruk lovverket for å få til dette her på sett og vis. Gjennom forvaltningsreformen fikk vi jo en lovgivning hvor vi fikk et ansvar for konkrete saker.»*

Ellers forteller han at de rettet seg etter instruks fra departementet og sine egne rutiner for opprettelse av prosjektarbeid, ved at de nedsatte en styringsgruppe og ansatte en prosjektleder og koordinator for de ulike regionene. Om de allerede etablerte kontaktene mellom skoleslagene, forteller han om politisk initierte prosesser i 2009 som munnet ut i en opplæringspolitisk plattform, og i tillegg kan han fortelle at én rektor alene har tatt initiativ til et regionalt rektormøte på tvers av skoleslagene.

Det siste bekreftes av rektoren på Østmark videregående skole som selv har vært initiativtaker til samarbeidet:

Uavhengig av Ny GIV så identifiserte vi for to år siden at overgangen fra ungdomsskolen til videregående skole er et problem. Så da tok vi initiativ til, fra min side, å få til et utvidet regionalt samarbeid før Ny GIV tok fart. Slik at vi har nå fast møteagenda, de 14 rektorene i denne regionen. Der møtes alle rektorene på videregående og alle rektorene på ungdomsskolen. Og så har vi finansiert en koordinator i 20 % stilling for å binde sammen dette nettverket til å dra prosessene når rektorene ikke møtes.

Dette er også nærmeste samarbeidsarena for Østmark ungdomsskole. Rektor forteller at det var rektoren på den videregående skolen som tok initiativet til et slikt rektormøte i regionen, og at de sammen har blitt enige om hvilke saker de skal samarbeide om, og at lista over slike saker er lang.

Kommunene i Østmark samarbeider om et skolefaglig nettverk der skolesjefene møtes og hvor fylkeskommunen inviteres inn. Skolesjefen i Østmark forklarer hvordan Ny GIV-samarbeidet oppsto ut av dette nettverket. De ble enige om en samarbeidsplan og en forpliktende samarbeidsavtale. Den kommunale skolesjefen sitter også i styringsgruppa for Ny GIV.

Informantene i Østmark har fortalt om et konkret behov for samarbeid på tvers av skoleslagene før Ny GIV ble etablert, og med et innhold som i stor grad tar opp i seg det Ny GIV handler om.

5.4.2 Hvordan ble strukturene i Nordfold etablert?

Fylkesopplæringssjefen i Nordfold trekker frem brevet fra departementet når han blir bedt om å fortelle om hvordan de har valgt å organisere Ny GIV i sin organisasjon.

Det er jo fylket gjennom fylkesopplæringssjefen som har fått i oppdrag å rigge opp en organisering av nye prosjekter. Og vi har jo brukt den malen som departementet har sendt oss. Med en nøkkelperson fra fylket og de ressursene som skal være ute i ytre ledd i kommunene og for oss. Vi har rigget opp dette her i forbindelse med karrieresentra.

Videre forteller han at de har fulgt instruksene de fikk av departementet ved å lyse ut en stilling som koordinator for prosjektet, og sende den personen som ble tilsatt på kurs: «Vi sendte henne på kurs. Så kom hun tilbake med kjøtt og flesk rundt det rammeverket som har vært grunnlag for den organiseringen vi har.»

Skolesjefen i Nordfold kommune tok utgangspunkt i lederforumet for det 13-årige skoleløpet når Ny GIV skulle implementeres, men to årlige møter var ikke nok, så også ekstraordinære tiltak var nødvendig:

Men de to møtene har ikke vært nok, så da hadde vi også noen ekstramøter. Men der har jeg brukt rådgiver, der har jeg ikke vært med selv. Altså, jeg har delegert oppgaven til en rådgiver på skolekontoret. De har hatt en tre-fire møter.

De to rektorene i Nordfold virker å ha hatt en mer indirekte rolle i implementeringsfasen. Rektor på videregående forteller at det på rektormøtene kommer jevnlig nyheter og påfyll angående Ny GIV fra skoleeier, sånn at skolelederne tar det med ned igjen i det regionale samarbeidet.

Også rektor på Nordfold ungdomsskole ble orientert på rektormøtet:

Jeg hadde jo aldri hørt om det, men jeg tror jo ideen er god. Det blir jo spennende å se på resultat. Og så er det jo ikke alltid sånn at jeg kan bestemme alt heller. Så jeg ville jo være grusomt dum hvis jeg hadde sagt at dette er jeg ikke interessert i. Altså, for jeg må jo bidra i det arbeidet også, ikke sant. Og hvis ikke jeg har noen bedre ideer selv så får jeg i alle fall henge på. Og når sånne initiativ kommer så er jo det egentlig gull verdt.

I Nordfold gir informantene uttrykk for at prosjektet er spennende, det er et viktig tema og man har vært lojal mot de sentrale myndigheters mål for hvordan prosjektet skal organiseres.

5.5 Sammenstilling av funn

Tabell 3 oppsummerer våre viktigste empiriske funn i den hensikt å gi et oversiktsbilde over vårt datamateriale.

Tabell 3; Sammenstilling av funn

	Østmark	Nordfold
Hvordan oppfatter informantene styringssignalene i Ny GIV?	<ul style="list-style-type: none"> Fylkesopplæringssjefen mener prosjektet har hatt sterk sentral styring, og opplever det som et uttrykk for mistillit Skolesjefen kaller Ny GIV et prestisjeprosjekt. Rektorene har ikke oppfattet noe spesielt ved prosjektets styring 	<ul style="list-style-type: none"> Fylkesopplæringssjefen mener prosjektet har hatt sterk sentral styring, og opplever det som et uttrykk for mistillit. Videre antyder han at det er et skritt på veien til en én til tretten-skole Skolesjefen mener Ny GIV kom ferdigorganisert Rektorene har ikke oppfattet noe spesielt ved prosjektets styring
Samarbeidsstrukturer og nettverk	<p>NYTT: Etablert en styringsgruppe for prosjektet Ny GIV</p> <p>NYTT: Tilsatt prosjektleder i 100% stilling</p> <p>NYTT: Tilsatt koordinator i 100 % stilling</p> <p>EKSISTERENDE: Skolefaglig nettverk; kommunale skolesjefer og representanter fra fylket</p> <p>EKSISTERENDE: Årlig dialogmøte mellom fylkeskommunen, skolesjefer og ungdomsskolerektorer</p> <p>EKSISTERENDE: Regionalt rektormøte på tvers av skoleslag</p> <ul style="list-style-type: none"> Å opprette en prosjektgruppe er en rutine for fylkeskommunen. Skolefaglig nettverk føltes nyttig for alle parter. Man så Ny GIV som del av en større helhet. Korte veier. Lett å få inn i ordinær drift. Regionale rektormøter oppleves veldig nyttig av deltakerne fra begge skoleslag. Indre drive og sug etter samarbeid. <p>Kriterier for å lykkes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Gjensidig nytte Godt klima God ledelse Konkrete saker å samarbeide om 	<p>NYTT: Tilsatt prosjektleder i 100 % stilling</p> <p>DELVIS NYTT: Styrket karrieresentra for å ivareta koordineringsoppgaver med Ny GIV</p> <p>EKSISTERENDE: Skoleeierforum; et nettverk av kommunale skolesjefer</p> <p>EKSISTERENDE: Regional rektorgruppe for VGO</p> <p>EKSISTERENDE: Lederforum for det 13-årige løpet; kommunale skolesjefer og rektorer i VGO</p> <p>EKSISTERENDE: Kommunalt rektormøte</p> <ul style="list-style-type: none"> Fylkeskommunen følger departementets retningslinjer som oppfattes som veldig sentralstyrt Den kommunale skolesjefen er opptatt av at etablerte strukturer må være i stand til å implementere nye oppgaver. Rektorene implementerer en oppgave de er blitt tildelt <p>Kriterier for å lykkes:</p> <ul style="list-style-type: none"> Opplæringslovens § 13-3c Gode resultater som synliggjøres God ledelse Oppstrøms prosjekter <p><i>Også tvil om det er ønskelig eller mulig</i></p>
Hvordan ble strukturene valgt?	<ul style="list-style-type: none"> Fulgt instruks fra departementet Egen håndbok for prosjektarbeid Tilsatt prosjektleder og kommunal koordinator Rektorinitiativ for samarbeid på tvers av skoleslag 	<ul style="list-style-type: none"> Fulgt instruks fra departementet Tilsatt prosjektleder Styrket karrieresentrene for å koordinere arbeidet i kommunene Kommunalt rådgiversamarbeid

5.6 Oppsummering

Innledningsvis i kapittelet presenterte vi i korte trekk våre to anonymiserte fylker Østmark og Nordfold. Videre la vi stor vekt på å kartlegge og belyse hvordan aktørene responderte på styringssignalene i prosjektet. Deretter så vi på hvilke samarbeidsstrukturer som ble etablert både før- og i forbindelse med implementeringen av Ny GIV-prosjektet. Videre så vi på hvordan aktørene har kommet fram til sine nettverk for beslutningstaking. Avslutningsvis oppsummerte vi funnene i en tabell som viser at det er mange likheter mellom de to fylkene. Det er blant annet slik at begge bruker allerede etablerte nettverk når Ny GIV skal implementeres, men tabellen viser også at fylkene skiller seg både hva angår typer av etablert samarbeid og tanker om hva som skaper et godt og varig samarbeid. Det er ulikheter knyttet til hvem som har initiert samarbeidet, og det er ulikheter knyttet til hvem som deltar i nettverkene.

6 Diskusjon

Tidlig i oppgaven valgte vi å definere frafallsproblematikken i videregående opplæring som et *wicked problem*. Dette kapitlet har to hovedmål. For det første vil vi forsøke å drøfte dataene våre opp mot teoriene som ble presentert i kapittel 3. Vi vil følge samme logikk som tidligere. Derfor drøfter vi først data i lys av styringsteorier for å finne ut hvordan informantene responderte på styringen av prosjektet Ny GIV. Deretter tar vi for oss nettverksteorien, og setter søkelys på suksesskriterier og forutsetninger for å lykkes med et slikt samarbeid på tvers av forvaltningsgrenser og skoleslag. Etter det fokuserer vi på beslutningsprosesser i organisasjonene, og håper å finne svar på hvordan og hvorfor aktørene har kommet frem til de samarbeidsstrukturene som benyttes i arbeidet med Ny GIV. Etter hvert hovedavsnitt oppsummerer vi diskusjonen, og forsøker å besvare det aktuelle forskningsspørsmålet.

Gjennom disse diskusjonene har vi også nærmet oss kapitlets andre hovedmål som er å besvare problemstillingen vår. Vi oppsummerer diskusjonene og besvarer problemstillingen helt mot slutten av dette kapitlet, og vi stiller også noen spørsmål som andre kan besvare etter oss.

6.1 Styring

I kapittel 3.1 redegjorde vi for Louis' (1989) typologi for styringsmodeller, og vi slo fast at styringen av utdanningssektoren i Norge etter innføringen av Kunnskapsløftet kan forståes innenfor det Blossing et al. (2012) kaller en målbasert ansvarsmodell. I kapittel 5.2 presenterte vi datagrunnlaget vårt, som i forhold til teorien om styringsmodeller besto av både intervjudata og sekundærdata i form av en gjennomgang av viktige styringsdokumenter. Vi ville benytte disse dataene for å belyse vårt forskningsspørsmål knyttet til hvordan aktørene responderer på styringen av Ny GIV.

6.1.1 Formelle styringssignaler

De sentrale myndighetene har gitt tydelige styringssignaler via læreplanens klare kompetansemål med lokalt ansvar for å nå målene. Det er likevel stor lokal frihet i forhold til organisering av undervisningen og til metodevalg. Skolene bestemmer selv innholdet i

opplæringen og hvordan elevene skal nå kompetansemålene i læreplanen. I henhold til denne modellen kan vi si at det sentrale styringsnivået i skolesystemet har definert mål som de forventer at skolene skal oppnå, men de har derimot ikke lagt føringer på hvordan disse målene skal nås. Hver enkelt skole, eller i det minste hver enkelt skoleeier, står fritt til å velge arbeidsform og arbeidsmetode. Dette skulle altså tilsi at vi befinner oss i den målbaserte ansvarsmodellen (Louis 1989). Parallelt med dette har man sentralt utviklet kvalitetsvurderingssystemet slik at myndighetene skal kunne følge med på kvalitetsutviklingen på skolene. Fylkesmannen har fått en tydeligere tilsynsrolle. I en slik måte å organisere utdanningssektoren på, er det til syvende og sist læreren som blir ansvarlig for å oppnå tilfredsstillende resultater, men før målene skal implementeres i lærerens klasserom har de vært gjennom en rekke bestående av departement, direktorat, skoleeier, og skoleleder. Dette er ikke motstridende i forhold til modellen. Tvert i mot er det en forutsetning for å kunne styre målbasert at man har en kontroll med at resultatene oppnås. Når vi i kapittel 5.2.1 viste til OECD's kritikk av det norske utdanningssystemet på slutten av 1980-tallet, var det nettopp med bakgrunn i manglende kontroll av oppnådde resultater. På den tiden hadde skolene heller ikke tilsvarende metodefrihet, og styringen av utdanningssektoren ville passe bedre med bildet av en implementeringsmodell (Blossing et al. 2012).

Figur 3 på side 20 illustrerer idealtyper av ulike styringsmodeller. I vårt materiale er det også ting som taler mot å benevne det norske utdanningssystemet som å følge en målbasert ansvarsmodell. Telhaug & Mediås (2003) nevner lovendringer som en viktig styringsmekanisme. Per definisjon setter loven definitive grenser for skolenes friheter. Vi har påpekt § 13-3c som en paragraf av nyere dato som setter klare begrensninger på grunnskolens frihet. Gjennom Ny GIV tar departementet tak i enkeltlærere i alle landets skoler, og definerer både arbeidsform, metode, mål og ønsket resultat. Dette må sies å være detaljstyring godt innenfor rammene av en implementeringsmodell. Vi mener at vi her ser tegn som tyder på at staten har definert frafall i videregående opplæring som et stort og sammensatt problem, men at de har agert i tråd med det Grint (2010) kaller *coersion*, og som vi har oversatt med tvang. I avsnitt 2.3 var vi inne på at Grint (2010) hevder at denne kombinasjonen kan være kritisk, og at det er umulig å forutsi utfallet av en slik strategi. Et mulig scenario er jo at tiltaket rett og slett ikke virker, og at ressursene er blitt dårlig utnyttet. Et annet, og kanskje verre scenario, er at aktørene i feltet reagerer med å legge bort sin praksis til fordel for den foreskrevne, og at

man mister det konglomeratet av ulike tiltak som Grint (2010) hevder er en forutsetning for å håndtere *wicked problems*.

Som bakteppe husker vi også fra evalueringen av Kunnskapsløftet som ble omtalt i kapittel 1.3.2, at sentrale aktører i systemet anser lærere, skoleledere og skoleeiere som sinker snarere enn som aktive medspillere i implementeringen av den nye reformen (Sandberg & Aasen 2008). Vi mener derfor det kan være interessant å stille spørsmål ved om dette er unntaket som bekrefter regelen, om det er uttrykk for en grunnleggende mistillit til at skolene skal kunne håndtere store sammensatte problemer som frafallsproblematikken er, eller om det rett og slett er starten på en ny trend der staten igjen ønsker mer direkte kontroll med hva som foregår i skolen.

6.1.2 Forståelsen av styringssignaler gjennom Ny GIV

Vårt datamateriale kan tyde på at Overgangsprosjektet i Ny GIV skiller seg noe fra normal prosedyre med hensyn til hvordan det styres fra sentralt hold. I kapittel 5.2.2 viste vi hvordan begge de to fylkesopplæringssjefene vi har intervjuet reagerte på bruddet i normal prosedyre. Fylkesskolesjefen i Østmark sammenlignet Ny GIV med innføringen av full barnehagedekning. «Det er liksom ikke noen tjenestevei lenger», sa han. I det la han at prosjektet var veldig direkte styrt nærmest fra statsråden, og direkte ned til han selv, og i tillegg at det skulle gå fort. Det normale ville jo være en lengre innfasingstid, og med Utdanningsdirektoratet inne som prosjekteier. Det ville heller ikke vært uvanlig om Fylkesmannen fikk en rolle i forvaltningen av prosjektet, men her gikk pengene direkte fra departement til kommune- og fylkeskommunekassa.

Full barnehagedekning hadde vært et politisk mål gjennom mange år, men resultatene lot vente på seg. Det gikk tregt fremover. Løsningen var direkte statlig intervensjon. Det var nok dette fylkesskolesjefen i Østmark siktet til. I så fall antyder han samtidig at det må ligge en grad av mistillit i systemet som tilsier at departementet velger å gå nye veier. Her får han støtte fra sin kollega i Nordfold, som er ennå klarere, og sier direkte at han leser det som en mistillit til skoleeier. Han er ikke eksplisitt på hvilken skoleeier han mener, men slik vi tolker han mener han både den kommunale og den fylkeskommunale skoleeieren. Mistilliten han mener å oppfatte er en mistillit til systemet av skoleeiere, og deres evne til sammen å løse utfordringer som ikke kan løses på én arena alene.

Interessant nok er det ingen andre av våre informanter som uttrykker noen opplevelse av mistillit. Skolesjefene har registrert at styringen av prosjektet har vært spesiell, og de mener det må tillegges at det er lagt stor politisk prestisje i prosjektet. Rektorene derimot har ikke registrert noe uvanlig med styringen av prosjektet.

Dette er interessant. Vi har altså plassert norsk utdanningssektor innenfor en tradisjon av målbasert ansvarsstyring. Samtidig er det tydelig at prosjektet Ny GIV springer ut av manglende måloppnåelse. Departementet skriver selv i sitt invitasjonsbrev av 27.10.2010 at: *«Det er for mange elever på ungdomstrinnet som har for lav motivasjon og for svake faglige prestasjoner til å kunne gjennomføre en ordinær videregående opplæring.»*²³ Når man velger å iverksette tiltak på bakgrunn av manglende resultater, så tolker vi det som at det foreligger en mistillit. Spørsmålet blir da hvem denne mistilliten retter seg mot.

Tidligere skrev vi i at den ansvarlige for måloppnåelse til syvende og sist er læreren. I våre undersøkelser har vi ikke intervjuet lærere, men ingen av de fire skolelederne vi intervjuet ga uttrykk for at de opplevde mistillit. Vi velger å anta at dersom lærerne hadde opplevd dette i stor grad, ville også deres nærmeste ledere gitt uttrykk for det ovenfor oss.

Tiltakene i Ny GIV rettes i første omgang inn mot grunnskolen. Allikevel er det heller ingen av de kommunale skolesjefene som opplever manglende tillit. Derimot er de to personene blant våre informanter som befinner seg lengst fra der tiltakene skal iverksettes klare og tydelige i forhold til at de opplever at departementet har mistillit til at systemet selv skal oppnå ønskede resultater. Det er interessant å registrere at det er de to fylkesopplæringssjefene som gir uttrykk for at det implisitt kan ligge mistillit i prosjektstyringen fra departementet. Dette gir rom for flere tolkninger. På den ene siden kan det være slik at som nærmest oppdragsgiveren i hierarkiet, er de minst vant til å få denne typen oppdrag i fanget uten å ha vært involvert i prosessene i forkant. På den annen side kan det være at siden de har hovedansvaret for å etablere samarbeidsstrukturer slik Opplæringslovens § 13-3c foreskriver, så kan det være de som har størst grunn til å føle på en mistillit. Det kan også tenkes at det på nivåer lengre ned i hierarkiet er vanlig å få pålegg og oppgaver ovenfra, enten det er fra stat, kommune, fylkesmann eller fylkeskommune. De kan derfor ha sørget for å ha en beredskap på plass, og opplever at dette prosjektet ikke skiller seg nevneverdig ut, men føyer seg inn i rekken av mange andre oppgaver ovenfra.

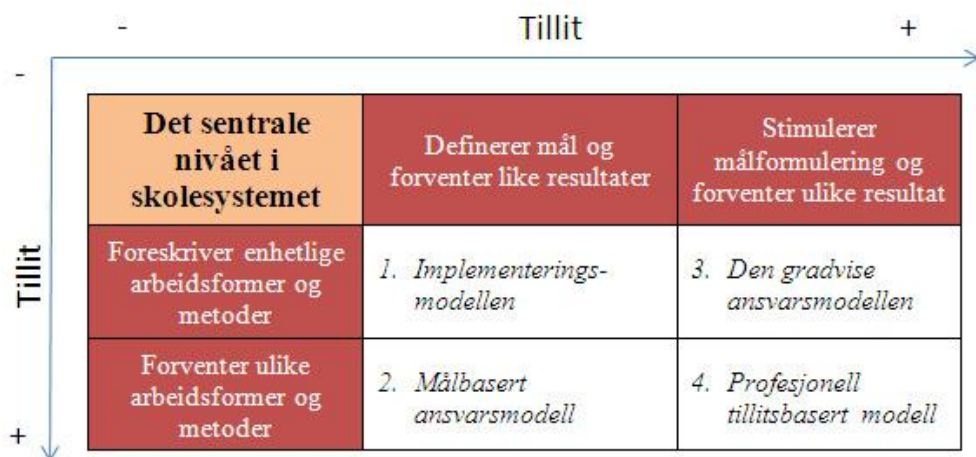
²³ Se vedlegg I

I våre studier kommer vi ikke til bunns i dette, men det er interessant å stille seg spørsmålet om hvem det er departementet har mistillit til. I hvert fall kan vi slå fast at tiltakene settes i verk i klasserommene, og det er der man velger å gå inn med de klareste styringssignalene. Hvis vi skulle kategorisere den norske styringsmodellen etter Ny GIV-prosjektet alene, ville vi plassert oss i implementeringsmodellen. Læreren, skolelederen og skoleeier er mer eller mindre fratatt ansvaret for resultatene og sitter igjen med rene utførerroller.

Men det finnes andre måter å tolke dette på enn at læreren er den som sitter igjen med Svarte-Per. Som vi var inne på i kapittel 1.1 har Dale stilt spørsmålsteget ved om vi har et helhetlig system for vurdering i utdanningssektoren. Kanskje er det systemet som svikter, og systemet som opplever statens mistillit. Fylkesopplæringssjefen i Nordfold er inne på dette når han antyder at vi er på vei mot én skoleeier for det 13-årige løpet. Han hevder å ha diskutert dette med sine kollegaer, og riktig eller ikke, så er det interessant å se at han i praksis stiller spørsmålsteget ved om det er utdanningssystemet som har spilt falitt.

6.1.3 Styring – oppsummering og svar

Vi stilte oss spørsmål om hvordan aktørene responderer på styringen av Ny GIV. Gjennom diskusjonen har vi vist at informantene responderer ulikt, og at dette er knyttet til de ulike aktørenes rolle i hierarkiet. Fylkesopplæringssjefene uttrykker begge at de føler en viss grad av mistillit med grunnlag i den opplevde, sterke sentralstyringen av prosjektet. De kommunale skoleeierne uttrykker at de opplever en spesiell styring og stor politisk prestisje, men liten grad av mistillit. I kapittel 5.2.2 antydte vi at skolesjefen i Østmark implisitt kunne forstås som om hun opplevde mistillit i systemet. Dette kan kanskje også være et utslag av at hun har en rolle som deltaker i styringsgruppa for prosjektet, uten at vi kan slå fast dette med sikkerhet. Skolelederne har ikke noen opplevelse av ekstraordinær styring. I vårt materiale har vi ikke grunnlag for å si noe om hvorfor det er slik. Basert på disse funnene har vi i Figur 9 tilført *tillit* som en ny dimensjon til Louis' (1989) typologi for styringsmodeller.



Figur 9; Styring basert på tillit

Selv om Louis' typologi indikerer at tillit er en viktig faktor i den profesjonelle tillitsbaserte modellen, er han ikke eksplisitt inne på denne dimensjonen for de andre tre modellene. Våre funn kan derimot tyde på at tillit kan være en fruktbar tilleggsdimensjon i denne typologien. Pilene i Figur 9 er ment å illustrere økende grad av tillit mellom aktørene mot høyre på den horisontale aksene og nedover på den vertikale aksene. Den målbaserte modellen vil i så fall forutsette tillit til at skoleeiere og skoleledere evner å definere mål og oppnå forventede resultater for sine skoler. Den gradvise ansvarsmodellen forutsetter tillit til at skoleeiere og skoleledere evner å formulere mål for sin virksomhet, og den profesjonelle tillitsbaserte modellen forutsetter tillit til at de evner alt dette samtidig. På samme sett må man lese av denne modellen at manglende tillit umuliggjør styring i en målbasert ansvarsmodell. Dette kan være et fruktbart tema for videre undersøkelser.

Det kan også være interessant å trekke linjene tilbake til Grint (2010). Tidligere antydte vi at staten anså frafall som et *wicked problem*, men behandlet det som en akutt krise gjennom Ny GIV. De andre aktørene har ulik oppfattelse av dette, men har til tross for det egentlig handlet veldig likt, nemlig ved å iverksette prosedyrer, rutiner og vante samarbeidsformer. Man kan kanskje hevde at aktørene har falt tilbake i tradisjonelle roller i det byråkratiske hierarkiet i tråd med hva man kan forvente i henhold til implementeringsmodellen.

6.2 Nettverk

Samfunnsstyring gjennom nettverk er et av kjennetegnene på en utvikling i retning av *governance* der problemer flyttes fra en politisk og til en virksomhets- og ledelseskontekst.

Når vi i dette avsnittet er spesielt interessert i de nettverk på tvers av forvaltningsnivåene som våre informanter beskriver, så er det knyttet direkte til det Grint (2010) fremhever som å engasjere kollektivet i å bidra til å løse store sammensatte samfunnsproblemer, såkalte *wicked problems*. Våre informanter har beskrevet ulike nettverk som benyttes i forbindelse med Overgangsprosjektet i Ny GIV. For å forsøke å besvare forskningsspørsmål to, vil vi først kategorisere noen av nettverkene vi har fått beskrevet og se disse i sammenheng med hva slags type utfordringer de kan være egnet til å håndtere. Deretter vil vi se informantenes betraktninger omkring hva som må til for å lykkes i lys av fordeler og ulemper som Sørensen & Torfing (2005) peker på.

6.2.1 Kategorisering og funksjon

Når vi kategoriserer nettverkene vi har fått beskrevet, har vi valgt å ta utgangspunkt i de to dikotomiene stabilt-ustabilt og eksternt-internt. Våre funn er oppsummert i Tabell 4. Et nettverk er eksternt dersom det involverer deltakere som til vanlig arbeider på ulike forvaltningsnivå og internt dersom det involverer parter kun fra samme forvaltningsnivå; henholdsvis kommunalt- og fylkeskommunalt nivå. Vi har valgt å definere nettverket som stabilt dersom våre informanter fra samme fylke har gitt uttrykk for at dette nettverket har vart en stund og sannsynligvis vil bestå i fremtiden, og som dynamisk dersom informantene har gitt uttrykk for at dette er noe som er under utprøving.

Tabell 4; Nettverkstyper i Østmark og Nordfold

	Stabilt nettverk	Dynamisk nettverk
Eksternt nettverk	<ul style="list-style-type: none"> • Dialogmøte Østmark fylke • Skolefaglig nettverk Østmark fylke • Rektormøte på tvers av skoleslagene i Østmark • Skoleeierforum Nordfold 	<ul style="list-style-type: none"> • Lederforum for det 13-årig løpet Nordfold
Internt nettverk	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalt rektormøte Nordfold fylke • Rektormøte Nordfold kommune • Regionalt rektormøte Østmark fylke • Rektormøte Østmark kommune 	

Så langt vi har greid å avdekke gjennom våre informanter, kommer det frem at det i kjølvannet av Ny GIV ikke er etablert noen nye nettverksstrukturer, men at det er eksisterende nettverk som er tatt i bruk. Det ble opprettet en styringsgruppe i Østmark etter fylkeskommunens egen mal for prosjektstyring. I denne styringsgruppen deltar det sentrale aktører fra kommunal- og fylkeskommunal skoleledelse. Når vi ikke velger å definere dette som et nettverk, er det på bakgrunn av informantenes beskrivelse av gruppens oppdrag. De er en styringsgruppe med ansvar for den overordnede styringen av prosjektet i regionen. Når vi spør informantene om hvordan det har seg at det er de etablerte nettverkene som benyttes i diskusjoner relatert til Ny GIV, er det flere av informantene som uttrykker seg i samme retning som den kommunale skolesjefen i Nordfold. Hun sier at det er sentralt å ha en beredskap i form av samarbeidsstrukturer på plass når det kommer nye pålegg og oppgaver som skal implementeres.

Vi har identifisert både eksterne og interne stabile nettverk i begge fylkene. Både i Østmark og i Nordfold beskrives det rektormøter som fremstår som interne stabile nettverk. Informasjonen vi har fått tyder på at disse fungerer som interorganisatoriske nettverk som i følge Busch (2011) er egnet til å effektivisere tjenester og godt egnet til å oppnå fastsatte mål. Interorganisatoriske nettverk er også egnet til iverksetting av politikk, og har gjerne en instrumentell karakter (Busch 2011). Rektormøtene fremstår som institusjonaliserte ut i fra det at det er en fast møtefrekvens med fast definerte møtedeltakere tilknyttet rolle, samt faste rutiner for møteledelse. Utskifting av møtedeltakere skjer når noen slutter og nye tilsettes. I følge Blossing et al. (2012) kan nettverk som institusjonaliseres utvikle motstand mot endringer. Når vi ser dette i sammenheng med frafall i videregående skole som *wicked problem*, så kan det være at slike nettverk ikke er best egnet for å ivareta den mer innovative tilnærmingen som Grint (2010) beskriver. Vi har ikke data til å beskrive noen interne dynamiske nettverk. Det kan vi se i sammenheng med at vårt fokus har vært rettet mot samarbeidsstrukturer, og da spesielt de som går på tvers av forvaltningsnivåene. Dynamiske interne nettverk kunne også vært interessant å avdekke i vårt tilfelle. Eksempler på det kunne vært arbeidsgrupper internt i kommunen som opprettes for å ta for seg utfordringer i sammenhengen mellom grunnskole og videregående skole.

Når vi ser på målet i Overgangsprosjektet om å skape permanente samarbeidsstrukturer mellom kommuner og fylkeskommuner, er det spesielt de eksterne nettverkene som er interessante. Som Tabell 4 viser har vi fått beskrevet flere eksterne nettverk. Styringsnettverk

er egnet til å koordinere aktører for å sikre en mer velfungerende offentlig sektor. Når vi ser frafallsproblematikken i videregående skole som et *wicked problem* fremstår styringsnettverkene som de mest interessante med tanke på å komme frem til de gode tiltakene, og vi vil i det videre konsentrere oss om å forsøke å identifisere eksterne styringsnettverk. Siden vi ikke i detalj kjenner til agendaen eller organiseringen for de ulike nettverkene vi har fått beskrevet, er dataene våre ikke egnet til å kategorisere alle nettverkene, men noen av nettverkene fremstår tydeligere som styringsnettverk enn andre. Slik vi har fått *skolefaglig nettverk* og *rektormøte på tvers av skoleslagene* beskrevet av våre informanter i Østmark fremstår disse tydelig som styringsnettverk slik Sørensen & Torfing (2005) beskriver det. Det er også mulig at *skoleeierforum* i Nordfold kan defineres som et styringsnettverk, men vi har ikke datagrunnlag for å trekke den slutningen. Den stabile horisontale sammenknyttingen kan vi gjenkjenne i *skolefaglig nettverk* ved at det er fire kommunale skolefaglige ansvarlige som har laget en forpliktende samarbeidsavtale med skolefaglig ansvarlig i fylkeskommunen. I *rektormøte på tvers av skoleslagene* fremstår denne horisontale sammenknyttingen ved at de selv har etablert nettverket med bakgrunn i et erkjent behov i egen institusjon. De er gjensidig avhengig av hverandres bidrag inn i nettverket dersom de skal klare å få til resultater av sitt samarbeid. Autonomiteten er knyttet til stillingen, organisasjonen de leder og det selvstendige ansvaret de har for å iverksette det de blir enige om i nettverket i sine kommuner og skoler. Det er naturlig å tenke at de i samarbeidsprosessene vil forhandle og forsøke å påvirke hverandre til å komme frem til løsninger eller beslutninger som det er mulig å iverksette i egen organisasjon.

6.2.2 Suksessfaktorer

Det peker seg ut en tydelig forskjell mellom de to fylkene når det kommer til det opplevde behovet for samarbeid på tvers av skoleslagene på skoleledernivå. I Østmark var det etter initiativ fra en av rektorene på den videregående skolen etablert et eksternt skoleledernettsverk der deltakerne er rektorer på tvers av skoleslag. Dette nettverket oppsto fordi rektorene i fellesskap identifiserte overgangen fra ungdomsskole til videregående skole som problematisk. Deltagerne i nettverket har selv utarbeidet en liste over hva de trenger å samarbeide om, og listen ble i følge rektor på Østmark ungdomsskole lang. Dette nettverket fremheves som positivt av både skolesjefen i Østmark kommune, og rektorene både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Østmarks *rektormøte på tvers av skoleslagene* fremstår slik informantene våre beskriver det med en tydelig flat struktur slik Jacobsen & Torsvik

(2007) fremstiller flate nettverk. Enigheten om hverandres oppgave antar vi er implisitt i likhet og kjennskap til rolle og ansettelsesforhold. De har selv definert objektet for samarbeidet ved at nettverket er etablert nettopp for å imøtekomme utfordringer de ser ligger i overgangen mellom skoleslagene. I dette ligger også en oppfatning av hverandres organisasjoner som nyttige. Når Ny GIV-prosjektet dukker opp som en ny utfordring, er det enighet om at dette nettverket er en naturlig arena for å løse oppdraget. Skolelederne i nettverket gir uttrykk for at de opplever en gjensidig forpliktelse til deltakelse, men vi kan også anta at dersom en eller flere ikke lenger ser nytteverdien kan de på selvstendig grunnlag trekke seg ut eller avvikle nettverket. Det er interessant å registrere at skolesjefen i Nordfold kommune forteller om et lignende samarbeidsforum der også de kommunale rektorene møtte sammen med rektorene fra videregående, men at dette nettverket ble justert slik at de kommunale rektorene ikke lenger deltar. Begrunnelsen for justeringen var at det ble rotete med så mange nivåer representert. Nå er det skolesjefen i Nordfold kommunes oppgave å representere ungdomsskolene i lederforum for det 13-årige løpet, og kommunisere videre med rektorene i kommunen. Når rektorene reflekterer over hva som må til og hvorvidt samarbeidsstrukturene som er etablert vil bestå, er forskjellen mellom fylkene slående. Mens rektorene i Østmark ikke er i tvil om at samarbeidet mellom skoleslagene på skoleledernivå vil bestå, om muligens i redusert omfang, så er Nordfolds rektorer mer vage, og ungdomsskolerektoren i Nordfold uttaler at han ikke har behov for et slikt samarbeid. Dette utsagnet må riktignok sees i lys av at det er utviklet et samarbeid om enkeltelever på rådgivernivå. Også i Østmark er det utviklet et samarbeid på rådgivernivå, men rektor på Østmark ungdomsskole problematiserer omkring det faktum at rådgiverne ikke har beslutningsmyndighet. Begge rektorene i Østmark fremhever viktigheten av autonomien i nettverkssamarbeidet og av at det er ledere med beslutningsmyndighet som møtes. Videre fremhever rektorene i Østmark at det er behovet som er sentralt når man skal vurdere i hvilket omfang samarbeidet skal videreføres, mens rektor på Nordfold videregående skole nevner *oppstrøms prosjekter* som viktig utgangspunkt for samarbeid.

Også i Østmarks *skolefaglige nettverk* kan den flate strukturen gjenkjennes i noen grad. Vi kan anta at det er enighet om hverandres oppgaver og om hva det skal samarbeides om, men i dette nettverket har de inngått en gjensidig, forpliktende skriftlig samarbeidsavtale. Dermed står ikke deltakerne fritt å trekke seg ut eller avvikle nettverket. Med bakgrunn i Opplæringslovens § 13-3c kan vi anta at fylkeskommunal representasjon i større grad enn de kommunale opplever press og ansvar for å få dette nettverket til å fungere. Med bakgrunn i

dette kan vi også anta en noe mer hierarkisk styring av eller i nettverket, men siden vi i våre data ikke har detaljert nok informasjon om rollene til nettverksdeltakerne kan vi ikke utdype nærmere eller slå fast noe om selve styringen i eller av nettverkene.

Sørensen & Torfing (2005) fremhever noen fordeler ved styringsnettverk som også kan være gjenkjennbare i vårt materiale. Tidlig identifisering av problemer kan i vårt datamateriale gjenkjennes som Ny GIV. I Østmark var allerede manglende gjennomføring i videregående skole et erkjent problem og et eksternt styringsnettverk etablert. Invitasjonen kommer, handlingstvungen er udiskutabel, i det minste på fylkeskommunalt nivå, og fristen for iverksettelse er knapp. Dette kan i seg selv sees som et problem selv om ingen av våre informanter problematiserer dette.

En annen fordel som Sørensen & Torfing (2005) trekker frem er at styringsnettverk kan bidra til å redusere implementeringsmotstanden. I vår undersøkelse kan det synes som det har vært liten motstand, i det minste fra våre informanter. Når Sørensen & Torfing (2005) bringer inn redusert implementeringsmotstand som en fordel er det fordi det kan være en konsekvens av at aktørene selv har vært med på å fremforhandle de gode tiltakene og dermed også blir ansvarliggjort. I vårt tilfelle er det snarere tvert i mot. Aktørene har ikke vært med å fremforhandle Overgangsprosjektet i Ny GIV, men fått det i fanget nærmest som en pakke og deres ansvar handler om å gjennomføre. Hva manglende implementeringsmotstand skyldes i vårt tilfelle må vi med andre ord finne andre hypoteser rundt. Det er nærliggende å se det i sammenheng med at siden den detaljerte bestillingen kommer fra øverste hold, med korte tidsfrister og dermed lite tid og rom for diskusjon, så tier man og velger å gli med i stedet for «å legge seg på tvers» som en av våre informanter så treffende uttrykte det.

6.2.3 Nettverk – oppsummering og svar

Våre data peker på flere forutsetninger for å få samarbeidet mellom forvaltningsnivåene og de ulike skoleslagene til å fungere. Implisitt i dette er at samarbeidet skal være eller bli varig. Det fremstår som helt sentralt å ha en beredskap i form av etablerte nettverk slik at man har en struktur som kan ivareta implementering av nye pålegg og oppgaver. Eksterne styringsnettverk er sentralt for å ivareta store sammensatte utfordringer, og for at disse skal være levedyktige kan det se ut som det er sentralt at de etableres som resultat av et subjektivt opplevd behov på vegne av sin organisasjon. Det fremheves at det er individer med beslutningsmyndighet, altså lederne, som må møtes i nettverk for at det skal gi resultater i

organisasjonen. Det synes som om flat struktur der deltagerne er på samme nivå kan gi grunnlag for varige samarbeidsstrukturer, eventuelt også formalisert, forpliktende samarbeid. Et interessant funn er den manglede implementeringsmotstanden i forhold til dette prosjektet til tross for at deltagerne ikke har vært med på å fremforhandle tiltakene i Ny GIV.

6.3 Beslutningsprosesser

I dette avsnittet vil vi besvare hvordan og hvorfor aktørene har kommet frem til samarbeidsstrukturene som benyttes i arbeidet med Ny GIV. Det vil vi gjøre ved å belyse beslutningsprosesser i arbeidet med prosjektet. I Grints (2010) modell om problemkategorier, makt og autoritet så presenterer han tre ledelsesformer som han knytter til ulik grad av usikkerhet i forhold til passende løsninger og grad av samarbeidende ledelsesatferd. Gjennom denne diskusjonen vil vi forsøke å synliggjøre hva slags ledelseshandlinger som har vært mest fremtredende knyttet til implementeringen av Ny GIV for våre aktører.

6.3.1 Logikken om hva som er passende

Det er ikke uvanlig for skoleledere å bli presentert for prosjekter som Ny GIV, men tidsrommet fra oppgaven ble introdusert og til samarbeidskonstellasjoner skulle være på plass opplevdes spesielt kort. For å løse denne utfordringen formidler informantene at de tok i bruk eksisterende nettverk. Som skolesjefen i Nordfold kommune sa, så er det viktig å ha etablerte strukturer og arenaer for samarbeid slik at man har en beredskap for å klare å ta unna oppgaver og pålegg som kommer. Dette kan sees i sammenheng med figur 3 som omhandler begrenset rasjonalitet (Jacobsen & Thorsvik 2007). Modellen illustrerer hvordan aktører opptrer som begrenset rasjonelle i beslutningssituasjoner fordi man umulig kan ha full oversikt over de ulike handlingsalternativene. Her spiller både tidspress og uklare årsakssammenhenger inn. Resultatet er at man fatter beslutninger man mener er gode nok, og som utfra en subjektiv vurdering sannsynligvis gir et tilfredsstillende resultat. Ut fra hva skolelederne i vår undersøkelse forteller, kan det virke som det var helt naturlig for dem å ta i bruk de eksisterende nettverkene; ikke nødvendigvis fordi det blir vurdert som den beste beslutningen av flere alternativer, men mer som den opplagte løsningen. Det som fortelles er at de har laget seg noen faste nettverksstrukturer for slik å gjøre seg operative i forhold til alle sakene som oppstår underveis. March (1994) kaller denne handlingsmåten for *the logic of appropriateness*.

Vi tar for oss de tre spørsmålene March (1994) presenterer i tilknytning til denne modellen og som vi gjenga i kapittel 3.3.1, nemlig spørsmålene om gjenkjennelse, identitet og regler. Vi besvarer dem med de dataene som er samlet inn. Slik vi tolker svarene fra våre informanter så gjenkjenner de Ny GIV som et prestisjeprosjekt fra departementet som skal løses. Skolesjefen i Nordfold beskrev Ny GIV som ferdig organisert og svært stramt styrt, nærmest som en pakke fra staten. I spørsmålet om identitet tolker vi deres reaksjon til at de oppfatter seg som ansvarlig skoleledere som tar i mot de utfordringene som kommer og løser dem. Når det kommer til spørsmålet om regler kan det se ut som flere av skolelederne opplever seg som en del av et hierarkisk styrt system der man gjør det man får beskjed om fra overordnet nivå. Rektoren ved Nordfold ungdomsskole sa at man kan bli med eller legge seg på tvers, og konkluderte videre med at da er det ofte enklest å bli med, fordi det koster ekstra krefter å kjempe mot systemet. I dette kan det også ligge implisitt at underliggende nivåer i skolesystemet oppfatter at departementet har gode nok begrunnelser for sin mistillit til underliggende nivåer i utdanningssystemet, og at det derfor er i orden at de går inn og styrer med stram hånd. Fylkesopplæringssjefen i Nordfold sa at han tenkte at prosjektet var spesielt, og at det tyder på at noen ikke har gjort jobben sin når departementet tar snarveier utenom flere ledd og nærmest går rett ned på eleven.

Vi har her vært inne på svar skolelederne har gitt, men slik vi ser det kan det også være av interesse med noen betraktninger om hva som ikke blir sagt. For oss var det overraskende at ingen av skolelederne kom med kritiske betraktninger til oppdraget de har fått fra departementet. Innspillene fra informantene i forhold til innføringstakten og mangelen på bruk av ordinær tjenestevei er heller ikke særlig kritiske. Riktignok sier skolesjefen i Østmark at han stusset over hvordan statsråd Kristin Halvorsen tenkte den gangen hun kom i posisjon. Han trekker frem at direktoratet og fylkesmannen ikke er med, men at departementet går rett på skoleeier og at det er uvanlig med direkte kontakt mellom direktør i departement og prosjektleder i fylket.

6.3.2 Sjøppelbøttemodellen

Et av kjennetegnene ved organiserte anarkier er at teknologien er uklar (Cohen et al. 1972). Teknologi kan i denne sammenheng for eksempel være møtearenaer, prosedyrer eller prosesser for beslutningstaking. Uklar teknologi kan også innbefatte uklarhet omkring tema på de ulike møtearenaene. I møte med disse strømmene av problemer, løsninger, deltakere og

beslutningsforum er det nærliggende å diskutere om man har de beslutningsforum som er hensiktsmessige. I vår undersøkelse virker det ikke som om dette spørsmålet har vært sentralt for Nordfold fylke. Det kan se ut som *noen* har bestemt at de nettverkene som er etablert er de som skal brukes, og dermed ansees som egnet til å håndtere problematikken. I Østmark fulgte man fylkeskommunale prosedyrer og etablerte en styringsgruppe. Et annet kjennetegn ved organiserte anarkier er at hvem som deltar vil variere. I de nettverkene vi har fått presentert fra Østmark og Nordfold er det tydelig avklart hvem som skal delta på de ulike møteplassene. Rektor på Østmark ungdomsskole sier om det etablerte rektorsamarbeidet at det er en prioritert oppgave for alle rektorer. I Østmark som har etablert flere stabile eksterne nettverk knyttet til problemområdet, kan vi anta at man har vært gjennom faser med famling og uklarheter i forhold til hvem som deltar i hvilke nettverk som del av prosessen, men slik våre informanter beskriver situasjonen virker deltagelsen å være stabil.

Problematiske preferanser er et annet kjennetegn som trekkes frem av Cohen et al. (1972). I vår sammenheng kan det være at samarbeidspartene har helt eller delvis ulik oppfatning av hva som er viktige faktorer for å øke gjennomstrømmingen i videregående opplæring. Det kommer imidlertid ikke til overflaten i vår undersøkelse. Siden det er slik at departementet nærmest har instruert et oppdrag som skal løses, kan det være slik at oppmerksomheten rettes mot hvordan man skal finne en praktisk løsning på oppdraget mer enn mot etiske spørsmål knyttet for eksempel til undervisning i segregerte nivågrupper. Det kan også være slik at man på underliggende nivå bare er glad til for at noen serverer en ferdig løsning på problemet, og dermed også tar på seg ansvaret dersom det ikke lykkes. Det kan også være slik at ulike løsningsmodeller fylkene i mellom kan være preget av at noen har særinteresser i det igangsatte prosjektet, og dermed også egeninteresse av at deres rolle blir sentral i etableringen av samarbeidsstrukturene.

Våre informanter har en arbeidshverdag der det fortløpende skal fattes en rekke beslutninger i mange ulike type saker sammen med mange beslutningstakere som har frihet til å handle autonomt. Slik Cohen et al. (1972) beskriver organiserte anarkier det er det slik at beslutninger som fattes ofte kan skyldes samspillet mellom handlingene til en rekke uavhengige beslutningstakere som ingen har full oversikt og innflytelse over. Skoleledernes situasjon kan godt passe til beskrivelsen. Mulighetene til å ha oversikt over- og påvirke beslutningsprosessen forløp og utfall er ofte sterkt begrenset. Denne situasjonen kan vi kjenne igjen ved oppstarten av Ny GIV. Skolelederne får et nærmest ferdigorganisert prosjekt

i fanget, og det forventes at de i løpet av kort tid finner måter å løse oppdraget på uavhengig av hvilke andre satsinger og utviklingsprosjekter som er igangsatt eller planlagt i egen organisasjon.

Organiserte anarkier kjennetegnes videre ved at måten beslutningene fattes på er helt ustrukturerte (Cohen et al. 1972). Beslutningene fattes når de fire strømmene av deltakere, problemer, løsninger og beslutningssituasjoner kommer sammen. Dersom vi i forbindelse med oppstarten av Overgangsprosjektet i Ny GIV sammenstiller disse fire strømmene, kan man se for seg ulike sammenstillinger. For eksempel kan man for Nordfold tenke at rektorene er deltakerne, Ny GIV er problemet, beslutningssituasjonen er rektormøtet og i møtet mellom disse strømmene skal de finne en løsning på hvordan Overgangsprosjektet i Ny GIV skal innføres. I Østmark kan det se litt annerledes ut. Deltakerne er skoleledere på fylkeskommunalt og kommunalt nivå, problemet er dårlig gjennomføringsgrad i videregående skole, beslutningssituasjonen er nettverksmøtet og løsningen denne gang er Ny GIV. De må også løse samme utfordring, nemlig hvordan implementere Overgangsprosjektet i Ny GIV i egen organisasjon, men for oss ser det ut som om årsaken til at dette nettverket i det hele tatt er opprettet er felles fokus mot å øke gjennomføringsgraden i videregående skole. Slik sett blir hovedfokus i samarbeidet i det etablerte nettverket i Østmark å bedre mulighetene for gjennomføring av videregående opplæring, mens rektormøtet i Nordfold vil ha Ny GIV som en av mange saker.

I dette avsnittet har vi belyst teorien om beslutningstagning i organisasjoner med egne data fra våre intervjuundersøkelser. Ut fra det våre informanter formidler har de brukt etablerte prosedyrer og nettverk når de har implementert Ny GIV i egen organisasjon. Det kan også oppfattes som om det er en etablert kultur å handle slik. I en hektisk hverdag med korte tidsfrister må man ha en beredskap for å håndtere slike situasjoner. Da handler det ikke først å fremst om å finne en best mulig anledning for å ta opp problemer, men mer om å finne frem den måten som er god nok og mulig der og da.

6.3.3 Beslutningsprosesser – oppsummering og svar

Diskusjonen antyder flere svar på hvordan og hvorfor aktørene har kommet frem til samarbeidsstrukturene som benyttes i arbeidet med Ny GIV. Det kan for oss se ut som våre informanter er forberedt på at det stadig kommer nye oppgaver og pålegg som må løses raskt, og at det derfor er etablert noen samarbeidsstrukturer, delvis internt og delvis eksternt, som

oppleves som gode nok til å håndtere også Ny GIV. Våre informanter på skoleledernivå uttrykker at de ikke oppfatter Ny GIV som annerledes eller som noe spesielt i så måte, og har derfor ikke sett noen grunn til å etablere noen nye nettverk. Bruken av eksisterende nettverk illustrerer *the logic of appropriateness* i denne casen. Ny GIV gjenkjennes som et prestisjeprosjekt som kommer ferdig organisert, og rektorene reagerer med å påta seg oppgaven og løse den. Det synes også som det i en hektisk hverdag med korte tidsfrister er etablert en kultur for å benytte etablerte strukturer, ikke nødvendigvis fordi de er best egnet, men fordi de er gode nok. Som vi allerede har skissert kan beslutningsprosessen i dette tilfellet forstås i lys av søppelkassemodellen i den forstand at komplekse problemer som implementeringen av Ny GIV, møtes med eksisterende løsninger; i dette tilfellet gjennom nettverksstyring. Våre funn tyder ikke på at Ny GIV i disse to fylkene har ført til noen dyptgripende endringer i samarbeidsstrukturene mellom forvaltningsnivåene.

6.4 Svar på problemstilling

I dette kapittelet har vi forsøkt å besvare våre tre forskningsspørsmål. Først har vi diskutert hvordan våre informanter har opplevd styringen av prosjektet Ny GIV, og sett dette opp mot målbasert ansvarsstyring som gjeldende doktriner. Videre har vi benyttet nettverksteori til å belyse forutsetningene for å få samarbeidet mellom forvaltningsnivåene og de ulike skoleslagene til å fungere. Det siste forskningsspørsmålet har vi forsøkt å besvare gjennom å studere data i lys av beslutningsteori.

Vi innledet oppgaven ved å definere frafall i videregående opplæring som et *wicked problem*. I følge Grint (2010) kan ikke slike oppgaver løses ved hjelp av konvensjonelle løsninger som å finne den rette medisinen etter en årsak-virkning-analyse, eller ved å administrere den riktige prosessen i egen organisasjon. Vår problemstilling var å forstå hvordan store og sammensatte utfordringer i skolesystemet blir møtt og håndtert gjennom Ny GIV.

Et interessant funn i datamaterialet var at de ulike aktørene opplevde styringen av prosjektet så ulikt. Kort oppsummert var det slik at fylkesopplæringssjefene opplevde det som ren mistillit, skolesjefene anså det som et prosjekt med stor politisk prestisje som var ferdig organisert og skolelederne så lite spesielt med prosjektet i det hele tatt. En mulig forklaring på dette funnet kan være at dette å få en ferdigdefinert arbeidsoppgave ute i skolene oppleves som en normalsituasjon, mens det på skoleeiersiden ikke er like vanlig. Dersom dette er reelt

må man spørre seg hvorfor normalsituasjonen oppleves så forskjellig. En tese kan være at skoleeierne i dette systemet fungerer som et slags filter i den målbaserte ansvarsmodellen, og at skolene derfor ikke opplever frihet i hverdagen til å bestemme egne arbeidsmåter og egne samarbeidsarenaer, men snarere fortsatt ser seg selv som siste ledd i et hierarkisk styrt byråkrati. Vi antyder derfor at dette prosjektet bryter med den målbaserte ansvarsmodellen som ble innført med Kunnskapsløftet, og vi inviterer til videre undersøkelser der grad av tillit blir inkludert som en dimensjon i studiet av styring av det norske utdanningssystemet.

Vi har også gjennom å trekke frem viktige offentlige styringsdokumenter, vist at staten som aktør i utdanningssystemet har en bredere tilnærming til frafallsproblematikken enn hva Ny GIV alene skulle tilsi. Det er også grunn til å tro at man i den sentrale ledelsen av systemet ser nytten av et bredt spekter av metoder og tiltak for å bøte på problemet. Dette er helt i tråd med en lederskapstilnærming, slik Grint (2010) skisserer. Samtidig observerer vi at viktige aktører i feltet i varierende grad deler oppfatningen av frafallsproblematikken som en kollektiv utfordring. I følge Grint (2010) finnes det ikke elegante løsninger på *wicked problems*, bare *clumsy solutions*. Det kan være frustrerende og vanskelig å stå fast ved en slik strategi når resultatene uteblir, og det er da man står i fare for å henge seg til enkle løsninger og fasitsvar på komplekse utfordringer.

Videre understreker informantene våre at de opplever at det er viktig å ha etablert stabile nettverk som til en hver tid står parat til å ta opp i seg nye oppgaver. Alle gir uttrykk for at dette var viktig da Ny GIV ble servert som en ny arbeidsoppgave. De understreker samtidig at aktørene i nettverket må ha et subjektivt behov for å delta i nettverket. De understreker altså nyttebehovet. Dette presenteres både som argument for og i mot nettverksarbeid. «Vi opplever nytte derfor samarbeider vi», og motsatt «jeg har ikke behov, derfor kaster jeg ikke bort tiden på slikt.» I det ene fylket som hadde etablert et nettverk av skoleledere på tvers av skoleslagene ble det sterk understreket at formelt lederansvar og beslutningsmyndighet blant møtedeltagerne var avgjørende for et vel fungerende nettverk.

Ut fra vårt datagrunnlag kan vi slå fast at mye tyder på at det ikke er etablert nye, stabile samarbeidsstrukturer mellom skoleeiere eller skoleledere på grunnlag av Ny GIV. Det virker som om prosjektet Ny GIV er møtt som en av mange arbeidsoppgaver, og ikke er blitt behandlet på noen spesiell måte. Vi må understreke at det kun er for disse gruppene vi kan slå fast dette. Vi vet også at det fra alle skoler, og begge skoleslag har vært lærere samlet på kurs, og hvorvidt disse har etablert faglige nettverk seg i mellom har vi ikke undersøkt.

Skolelederne og skoleeierne har i all hovedsak benyttet seg av allerede etablerte interne og eksterne stabile nettverk for å løse det som nok ble oppfattet som en arbeidsoppgave; nemlig å implementere prosjektet Ny GIV. Dette er for så vidt også et viktig funn.

Det kan også virke som om prosjektet Ny GIV ikke på noen nivåer er blitt behandlet som et stort sammensatt problem slik vi behandler det i vår oppgave. Med en slik innfallsvinkel er arbeidsoppgaven løst raskt og effektivt gjennom å benytte kjente rutiner og samarbeidskonstellasjoner.

I et beslutningsteoretisk perspektiv kan det virke som om aktørene har handlet uten å ta hensyn til at Ny GIV-prosjektet kunne forstås som et tiltak under paraplyen av det store, komplekse problemet med frafall i videregående skole. Dette støtter altså synet på mennesket som begrenset rasjonell beslutningstaker (Jacobsen & Thorsvik 2007), men på den annen side kan man hevde at de ulike aktørene ville være i stand til å tolke prosjektet inn i en større sammenheng om de hadde analysert situasjonen; problematikken med frafall i videregående er velkjent. Vi må derfor søke videre etter svaret på hvorfor man velger å benytte kjente arenaer. Vi har antydnet at søppelkassemodellen (Cohen et al. 1972) kan gi et mulig svar gjennom at Ny GIV implementeres i en kontekst av uklar teknologi og mer eller mindre tilfeldige strømmer av problemer, løsningsalternativer, deltakere og beslutningsarenaer. I en slik kontekst er det ikke urimelig å anta at man fort velger kjente alternativer, og våre data støtter en slik tolkning.

7 Konklusjon og implikasjoner

Vi har i oppgaven vist at myndighetene gradvis har utviklet utdanningssektoren til et system av autonome enheter med stor grad av frihet i forhold til hvordan de kan løse både pedagogiske, administrative og økonomiske spørsmål. Kunnskapsløftet er gjerne ansett som den endelige innføringen av ansvarliggjøringskulturen. Dessverre har innføringen av det 13-årige løpet fram til nå ikke gitt bedre gjennomføringstall. Det er for mange ungdommer som ikke gjennomfører videregående opplæring. Det er tverrpolitisk enighet om at dette er en stor samfunnsmessig utfordring. Ny GIV og Overgangsprosjektet ble valgt som case for vår masteroppgave fordi det pirret vår nysgjerrighet i forhold til flere perspektiv: måten det styres på er annerledes, tematikken er høyaktuell, det stiller nye og forpliktende krav til samarbeid på tvers av autonome enheter og vi er selv aktører i feltet som rektorer i grunn- og videregående skole. Problemstillingen vår var knyttet til hvordan store og sammensatte utfordringer i skolesystemet blir møtt og håndtert gjennom Ny GIV.

Vi har belyst problemstillingen gjennom tre perspektiv; styrings-, nettverks og beslutningsteoretisk perspektiv. Vi har lagt opp til en kvalitativ case-studie basert på noen få utvalgte forskningsobjekter og hvor vi har brukt intervju som metode. Vi gjennomførte i alt åtte av det vi har betegnet som fokuserte intervjuer. Transkripsjonene av disse har utgjort vårt primære datamateriale med i alt 93 sider tekst. Vi har i tillegg støttet oss på noen utvalgte styringsdokumenter som sekundærdata. Vi har kodet våre funn og forsøkt å se dette opp mot vårt utvalgte teoretiske rammeverk.

Noen av våre hovedfunn er at skoleeiernivået, i det minste på fylkesnivå, ser styringen av Ny GIV som et signal om mistillit. Samme funn har vi ikke på skoleledernivå, der man er mer opptatt av Ny GIV som en arbeidsoppgave som skal løses. Vi ser videre at allerede etablerte nettverk på tvers av nivåene tas i bruk. Det etableres ikke nye nettverk. I et beslutningsteoretisk perspektiv, tyder det på at aktørene ikke tar stilling til den optimale løsningen på den nye utfordringen, men snarere leter etter løsninger i vante strukturer. Vi finner ulike syn på om samarbeidet vil vedvare, og vi knytter dette til i hvilken grad deltakerne opplever det nyttig å delta i slike nettverk.

Vi gjør ikke noe forsøk på å generalisere våre funn. Vi har kun studert to regioner i to utvalgte fylkeskommuner av landets totalt nitten. Funnene våre gjelder således kun utvalget som

sådan, men i denne avsluttende diskusjonen vil vi likevel legge fram noen funn som kan ha interesse for videre arbeid og forskning.

7.1 Generelle implikasjoner

Når det gjelder styring og hvordan nye tiltak vanligvis initieres og iverksettes, har vi funnet at prosjektet helt klart oppleves som annerledes styrt blant skoleeierne. Tydeligst kommer det til uttrykk på fylkesnivå. Det kan se ut som at desto nærmere vi kommer praksisfeltet og klasserommet, jo mindre bevissthet er det blant våre informanter omkring styringsperspektivet. St.mld. nr 30 (2003-2004) Kultur for læring (Utdannings- og forskningsdepartementet 2004) uttrykker tillit til lærerne og angir stort handlingsrom på den enkelte skole. Prosjektet vi har studert styres helt annerledes med direkte styring nesten inn i klasserommet med ferdig beskrivelse av hva som skal gjøres og hvilke mål som skal nås. Langfeldt stiller i sin bok et relevant spørsmål tilknyttet nettopp dette: *Er det slik at staten vil make å skape styringsformer som bryter den indirekte styringen, eller så å si rydde «branngater» for statlig styring inn i skolen? Og hvis en kan finne slike styringsmåter, hvilken pris vil de ha – for staten, for kommunene og for skolene?* (Langfeldt 2008:107).

Det kan se ut som om jo lengre ned i systemet man kommer, jo mindre uttalt bevisst er man det overordnede og store samfunnsmandatet; man handler ut fra bestillingen uten egentlig noen grundig refleksjon over om det er det mest egnede for situasjonen. Intensivopplæring i lesing og regning siste halvår av 10. klasse er et av hovedtiltakene i Overgangsprosjektet. Opplæringsansvaret for lesing og regning ligger på den enkelte lærer og skole fra før. Det er ikke nytt. Det nye er at sentrale myndigheter forskriver hvordan det bør organiseres og hvilke undervisningsmetoder som skal benyttes. Det er overraskende sett i lys av ansvarliggjøringskulturen. Fagkursing av to lærere fra hver skole landet over har blitt tatt veldig godt i mot av de som har deltatt, men er de i stand til å spre kunnskapen innad i egen organisasjon? Av våre informanter pekes det på at ressursbruken er stor, og at det kan ligne et prestisjeprosjekt. Det er grunn til å spørre om ressursbruken står i stil med det følte behovet ute i skolene, om det gir ønsket effekt og om slik ressursbruk i seg selv skaper negativt fokus.

Når det nevnes av våre informanter at det sannsynligvis ligger manglende tillit til grunn for styringen av dette prosjektet, synes vi det er interessante refleksjoner knyttet til styringsmodeller og spesielt i forhold til en målbasert ansvarsmodell og *governance*-

perspektivet. Når det i samme åndedrag snakkes om selve skoleeierstrukturen har vi data det kunne vært spennende å undersøke nærmere. I dagens struktur med flere ansvarlige skoleeiere og med felles målsetting kreves det samarbeid på tvers av nivåene. Dette fordrer at det arbeides i nettverk.

I undersøkelsen vår finner vi at det benyttes eksisterende nettverk. Det finnes unntak, men da er det snakk om en politisk-administrativ styringsgruppe, eller rene tilsetninger i prosjektstillinger. Felles for begge er at det etableres det vi kaller eksterne styringsnettverk, og at de har hatt en eller annen form for samarbeid på tvers av skoleslagene på plass før Ny GIV. Det uttales til og med at det er viktig at det ikke blir etablert noe nytt, men at de arenaene som allerede er etablert blir brukt. Ut fra våre funn kan det tyde på at godt gjennomtenkte, men fleksible grunnstrukturer for samarbeid kan imøtekomme nye krav på en god måte. Med en godt etablert nettverksstruktur i bunn, slipper man å rigge opp stadig nye strukturer når nye insitamenter kommer. Skal nettverkstenkning gi resultater må nettverkene virke over tid, og ledernivået må aktivt delta. Er ikke dette på plass, kan det se ut som om øvelsen forblir på organiseringsnivå – man blir opptatt av å organisere, mindre av ansvaret og det egentlige oppdraget. Det uttales også at det å jobbe og bidra inn i eksterne nettverk må føles subjektivt nyttig og nødvendig, og graden av samarbeid styres delvis av det. På bakgrunn av våre data oppleves dette ulikt i de to fylkene. Det kan være grunn til å reflektere over nettverksstyring sett i lys av våre funn. Som vi har vært inne på tidligere kan nettverk virke instrumentelle eller de kan institusjonalisere seg. I vårt utvalg har aktørene valgt å bruke etablerte nettverk, det er ikke gitt uttrykk for at nye nettverk verken er ønskelig eller nødvendig. Vi vet lite om hvordan de nettverkene vi har fått beskrevet fungerer, men ikke enhver oppgave vil passe ethvert nettverk. Det er alltid en mulighet for at nettverkene blir institusjonalisert; roller avklares, strukturer etableres, ansvar plasseres, uskrevede regler rammer samarbeidet inn og man får sin rolle. Det kan over tid utvikles og bli så sementert at det i seg selv blir et problem for implementering av nye oppgaver.

Vi slår ikke fast hvorvidt de eksterne nettverkene vi har observert er instrumentelle eller i ferd med å institusjonalisere seg, men i forhold til etablering av nettverk er det grunn til å spørre hvor stor kapasitet de ulike organisasjonene har, om begeret er fullt, om ressurser som følger med gir riktig signal, om forarbeidet til insitamenter gjøres godt nok kjent, og gjøres det nok slik at de ulike nivåene makter å prioritere riktig i kampen om tiden?

Som vi tidligere har skrevet handler individer mer eller mindre rasjonelt og logisk når beslutninger skal tas. Logikken om hva som er passende, *the logic of appropriateness*, lever gjerne parallelt med *konsekvenslogikken*. I såkalte organiserte anarkier preges disse av uklar teknologi. I vår tolkning kan dette bety uklarheter tilknyttet prosedyrer og samarbeid. Når de to nettverkene vi har studert løser oppdraget ulikt, kan det tyde på denne type uklarheter. For å skape en arena for beslutning brukes enten fylkets egen mal for prosjektstyring eller beskrivelsen i departementets oppdragsbrev. Et horisontalt styringsnettverk oppleves som nyttig i ett av fylkene, mens det oppleves som vanskelig og unødvendig å opprettholde i det andre fylket. Uavhengig av bakgrunn for å opprette en arena for en beslutning blir resultatet det samme; vi putter oppgaven inn i det nettverket vi har.

Hvis vi tenker implikasjoner tilknyttet reformarbeid av den typen vi har sett på, reformarbeid på tvers av organisasjoner, må man ta med identitetsdanning som en viktig faktor når man vurderer det man ser. Jacobsen & Thorsvik (2007) sier at identitet skapes over tid tilknyttet sosialiseringprosesser i organisasjonen. Det utvikles et «vi» (Jacobsen & Thorsvik 2007). I et arbeid hvor ulike organisasjoner kobles sammen vil identitetsdimensjonen ikke være avklart, og i seg selv gi grobunn for usikkerhet. Det er funn i vår undersøkelse som kan tyde på at ansvaret ikke er klart nok definert. Vi kobler dette mot tillit-mistillit dimensjonen og de ulike svarene vi fikk i forhold til både det følte behovet man har for samarbeid på tvers, og det subjektive utbytte man satt igjen med.

Videre er det slik at ulike prosjekter og reformer kan oppleve iverksettingsproblemer på den måten at det er langt fra en beslutning tas et sted og til utførere et annet sted. Jacobsen & Thorsvik (2007) er inne på dette når de blant annet sier at kunnskapsgrunnlaget for beslutninger kan være utilstrekkelig, ressursene for små eller man kan møte motstand hos aktører. Vi finner ikke motstand hos våre informanter, men ser tydelig forskjeller på om de tror på et varig samarbeid mellom forvaltningsnivåene. Vi har vært inne på at styringsnettverk kan redusere implementeringsmotstanden, og vi har undret oss over at informantene ikke har gitt uttrykk for større grad av motstand med bakgrunn i at prosjektet ikke involverte dem i planleggingsfasen. Tvilen vi likevel kan spore kan like godt kobles mot mangel på tid og ressurser som mot manglende forståelse for selve oppdraget, eller at man subjektivt ikke føler behovet for den slags.

Kulturdimensjonen er et annet viktig element i endringsarbeid og som vi ikke kan komme bort fra når vi reflekterer over implikasjoner. Noen organisasjoner har en bedre evne til å

omstille seg, iverksette tiltak og implementere nye insentiver. For å forstå hvorfor det er slik bør vi i følge Jacobsen & Thorsvik (2007) se på formelle strukturer og deretter kultur og maktforhold i organisasjonen. I reformer som griper over flere tradisjonelt atskilte og autonome forvaltningsnivåer vil ulike kulturer møtes. Kanskje er organisasjonene mer like enn man tror, men identiteten vil gjerne være så knyttet til sin egen organisasjon at en kanskje ikke ser likhetene? Rutiner, prosedyrer og ens egen forståelse av organisasjonens rolle kan i seg selv hindre utvikling. Jacobsen & Thorsvik (2007) er inne på det når de sier at organisasjonens rutiner og prosedyrer kan fungere som et hinder for læring. Det er et ikke ukjent fenomen at man i skolesektoren mistenkeliggjør nivået under eller over seg. I videregående kan man eksempelvis stille spørsmålstegn ved om man skal bry seg om grunnleggende ferdigheter. Holdningen kan være at elevene bør være ferdig med det lenge før de kommer til videregående, og lærerne stiller spørsmål ved ungdomsskolens praksis. Dette er et eksempel på en holdning kan stå i veien for reformer.

Vi registrerer at oppdraget tilknyttet varige samarbeidsstrukturer er løst via allerede etablerte nettverk, og at det gis uttrykk for at det er slik det må være. Videre ser det ut som om horisontale eksterne nettverk på ledernivå er en måte å løse ulike initiativer på. På skoleeiernivå ses prosjektstyringen i lys av mistillit, noe vi forsøker å se i sammenheng med modeller for styring. Dette framstår som viktige funn i vårt datamateriale i forhold til problemstillingen vår, og kan gi grunnlag for videre undersøkelser av andre.

Vi tillater oss likevel å spørre om vi ser vi starten på en ny kurs. Har ansvaret for skolens resultater over tid blitt for uklart? Har staten via Ny GIV og Overgangsprosjektet laget seg en branngate for ledelse og styring helt inn i det enkelte klasserom? Hvilke konsekvenser vil dette i så fall få? Disse spørsmålene kan være av interesse for videre forskning.

7.2 Implikasjoner for ledelse

Lederrollen i skolen har de siste tiårene blitt tydeligere, og utdanningsledelse som sådan har trådd fram som eget fagområde. Rektor på skolen har en sammensatt rolle, og resultatorienteringen er noe av det som de senere årene har stilt strengere krav lederens kompetanse. Rektor er ikke bare en administrator, men har ansvar for personal, drift, økonomi og læringsresultater (Møller & Ottesen 2011). Kvalitetssystemet er etablert og resultater offentliggjøres i stadig større omfang. Kunnskapsløftet har bidratt til økt lokal handlefrihet

selv med sentralt styrte mål, og det er rom for lokale løsninger og tilpasninger. Resultatene i forhold til gjennomføringstall i videregående opplæring har imidlertid uteblitt til tross for stor oppmerksomhet.

Hva kan dette ha å si for ledelsen på den enkelte skole? Ser vi konturene av en mer instrumentell ledelsesstil der en styrer mer etter mål-middel rasjonalitet, eller er det slik at i en mer og mer kompleks offentlig sektor er noe av løsningen å finne i nettverksledelsen? Er det nettopp gode nettverk på tvers av skoleslag og forvaltningsnivåer staten forsøker å få satt på dagsorden?

Det kan være interessant å spørre hva slags egenskaper lederne må ha for å møte utfordringer av denne typen vi har satt fokus på i denne oppgaven. Vi har definert frafallsproblematikken som et *wicked problem* (Grint 2010), et problem med særlig høy kompleksitet. Vi har videre argumentert for at den type komplekse utfordringer neppe kan løses gjennom enkle metoder, men snarere tvert i mot. Kompleksiteten er for stor, og følger vi Grint (2010) i hans argumentasjon, løses slike utfordringer kun med en ledelse som makter å engasjere kollektivets ansvarsfølelse og motivasjon for å bidra. Ut fra våre intervjuer framstår lederne som viktige i endringsarbeid. Man er opptatt av involvering og forankring i ledelsen fordi man vet det er viktig for resultatet.

Det ser ut som det kreves en tilnærming som går langt utover det en normalt vil definere inn under ledes daglige oppgaver. I så fall er det behov for ledere som ser sin rolle i nettverkene og vet å utnytte handlingsrommet. Her kreves ledere som kan heve blikket, se over sin egen organisasjon, sine egne behov, holde fokus på det store oppdraget og engasjere kollektivet. Ledernivået må tåle å stå i dette selv om resultatene nødvendigvis ikke vises på kort sikt. Kompliserte utfordringer og lettvinte løsninger har vi funnet argumenter for at fungerer dårlig, men en slik handlemåte vil likevel gi inntrykk av at det handles og at noen tar grep om situasjonen. Det er ikke nødvendigvis det beste. Beslutninger må tas på tvers av tradisjonelt autonome enheter. Ut fra vårt datagrunnlag står ledelsens aktive deltakelse i nettverkene fram som en viktig faktor for å lykkes i skjæringspunktet mellom nivåene.

Gir de nasjonale skolemyndighetene riktig medisin gjennom Ny GIV? Er det slik at styring som ligger tett opp mot implementeringsmodellen gir skolelederne de riktige signalene sett i forhold til type utfordring? Er det kanskje slik at lokale skoleledere setter pris på at myndighetene går aktivt inn fordi det føles som en lettelse? Når skolene gjøres til rene

iverksettere av tiltak er det fare for at ansvaret for resultatet plasseres hos initiativtakerne som i vårt eksempel er departementet i stedet for hos skolen selv. Holdningen kan bli at vi gjør som vi får beskjed om og resultatet får bli som det blir. Er det derfor vi på skolenivå opplever at lederne ikke reflekterer over mistillit, som kanskje er et av våre viktigste empiriske funn i forbindelse med styringssignalene i prosjektet? Kanskje de har etterlyst sterkere styring, og at noen overtar eller i det minste tar sterkt medansvar innen et såpass komplisert område. Eller er det slik at skolelederne ser på Ny GIV og Overgangsprosjektet som et av mange tiltak, og at kompleksiteten ivaretas ved at det er mange tiltak som skjer parallelt? Slik sett blir også ansvaret fordelt på mange. Er det organisasjonens og lederens kapasitet til å motta nye innspill, reformer og tiltak som blir avgjørende, eller er det slik at vi ser starten på en helt ny skoleeierstruktur slik en av våre fylkesopplæringssjefer mer enn antydte? Hva slags lederegenskaper kreves for å lykkes med så kompliserte utfordringer? Hvilke krav stilles til den enkelte skoleleder? Handlingsrommet er stort og oppgavene mange. Lederne må prioritere oppgaver, og kan noe av problematikken tilskrives at det ikke er ett system alene som svikter, men at det er nettverkene som må løse disse komplekse utfordringene slik Grint (2010) beskriver? Kreves det ledere med høy analytisk kompetanse som evner å lede arbeid i gråsonen mellom forvaltningsnivåer? I Grints (2010) forståelse av ledelse ligger at ledelse snarere er en kunst enn en vitenskap. Klarer lederne å skape forståelse for fellesansvaret på tvers av skoleslagene på en slik måte at det får konsekvenser i det enkelte klasserom? Makter man å ha samarbeidsstrukturer på plass som målrettet tar opp i seg nye oppgaver, og vil det gi økt gjennomstrømning på sikt? Når systemet ikke klarer å nå målsettinger man er skjønt enige om er viktige, hva gjøres da?

I vårt arbeid har vi gjort et dypdykk i Overgangsprosjektet, for å belyse hvordan store og sammensatte utfordringer møtes og håndteres i utdanningssektoren. Dette har gitt oss viktig innsikt i styrings- og beslutningsprosesser, men samtidig sitter vi igjen med mange ubesvarte spørsmål. Vi har ikke gjort forsøk på å besvare disse spørsmålene, men ser mange muligheter for videre studier.

Register

Figurer

Figur 1; Gjennomføringsbarometeret	4
Figur 2, Typology of problems, power and authority (Grint 2005:309).	15
Figur 3; Louis' typologi over styringsmodeller	20
Figur 4, Perfekt rasjonell beslutningsprosess (Jacobsen & Thorsvik 2007:281)	25
Figur 5, Begrenset rasjonell beslutningsprosess (Jacobsen & Thorsvik 2007:284).....	26
Figur 6; Forskningsobjekter og informanter	33
Figur 7; Samarbeidsstrukturer i Østmark	51
Figur 8; Samarbeidsstrukturer i Nordfold	54
Figur 9; Styring basert på tillit	68

Tabeller

Tabell 1; Nettverk i Østmark.....	51
Tabell 2; Nettverk i Nordfold.....	54
Tabell 3; Sammenstilling av funn	61
Tabell 4; Nettverkstyper i Østmark og Nordfold	69

Litteraturliste

Amenta, E. (1991). Making the most of a case-study: Theories of the Welfare State and American Experience. *International Journal of Comparative Sociology*. XXXII (1-2), 172-193.

Andersen, S.S. (1997) *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget

Andersen, J.Aa. (2011). Lederatferd og endringsledelse i offentlig og privat sektor. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. & Vanebo, J.O., *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. (3. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.

Blossing, U., Nyen, T., Söderström, Å. & Tønder, A.H. (2012). *Utvikling av skoler. Prosesser, roller og forbedringshistorier*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Busch, T. (2011). Nye trender i offentlig ledelse. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. & Vanebo, J.O., *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. (3. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.

Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1-25.

Dale, E.L. (2008a) *Fellesskolen; reproduksjon av sosial ulikhet*. Oslo: Cappelen akademisk.

Dale, E.L. (2008b) *Fellesskolen; skolefaglig læring for alle*. Oslo: Cappelen akademisk.

Etzioni, A. (1964). *Modern Organizations*. London: Prentice Hall.

Finansdepartementet. (2003). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*. (St.prp nr. 65 (2002-2003)). Oslo: Departementenes servicesenter.

Finansdepartementet. (2010) *Fordelingsutvalget*. (NOU 2010: 09). Oslo: Departementenes servicesenter.

Grint, K. (2010). The cuckoo clock syndrome: addicted to command, allergic to leadership. *European Management Journal*. 28 (4), 306-313.

Howe, K., & Eisenhart, M. (1990). Standards in qualitative (and quantitative) research: A prolegomenon. *Educational Researcher*. 19(4), 2-9.

Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. (1991) *Om organisering og styring i utdanningssektoren*. (St.meld. nr. 37 (1990-91)). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. (1996) *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem*. (St.meld. nr. 47 (1995-96)). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Klijn, E.H. (2008). Governance and governance networks in Europe. *Public Management Review* (10), 505-525

Klijn, E.H. & Koppejan, J. (2004) *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.

Kunnskapsdepartementet. (2008). *Kvalitet i skolen*. (St.meld. nr. 31 (2007-2008)). Oslo: Departementenes Servicesenter.

Kunnskapsdepartementet. (2011). *Motivasjon. Mestring. Muligheter*. (Meld. St. 22 (2010-2011)). Oslo: Departementenes Servicesenter.

Kunnskapsdepartementet. (2009) *Utdanningslinja*. (St.meld. nr. 44 (2008-2009)). Oslo: Departementenes Servicesenter.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Langfeldt, G. (2008). *Ansvar og kvalitet. Strategier for styring av skolen*. Oslo: Cappelen akademisk

Langley, A., Mintzberg, H., Pitcher, P., Posada, E. & Saint-Macary, J. (1995) Opening Up Decision Making: The View from the Black Stool. *Organization Science* 6 (3), 260-279

Larsson, S. (2005). Om kvalitet i kvalitative studier. *Nordic Studies in Education* 25(1), 16-35.

- Louis, K. S. (1989), The role of the school district in school improvement. I: M. Holmes, K. Leithwood og D. Musella, (Red.), *Educational policy for effective schools* (ss 145–167), Toronto: OISE Press.
- Lund, T. (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo, Unipub
- March, J.G. (1994). *Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: The Free Press
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1979). *Ambiguity and Choice in Organizations*. (2. utgave). Bergen: Universitetsforlaget.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. London: SAGE.
- Møller, J. (2004). *Lederidentiteter i skolen. Posisjonering, forhandling og tilhørighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, J. & Fuglestad, L. (Red.). (2006) *Ledelse i anerkjente skoler*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, J. & Ottesen, E. (Red.). (2011). *Rektor som leder og sjef. Styring, ledelse og kunnskapsutvikling i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget
- OECD (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*. OECD Publishing.
- Richards, L. (2009). *Handling Qualitative Data. A Practical Guide*. (2nd edition). Los Angeles: SAGE
- Ringdal, K (2007). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* (4), 155-169
- Sand, I.-J. (1996). *Styring av kompleksitet. Rettslige former av statlig rammestyring og desentralisert statsforvaltning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sand, I.-J. (2004). Stat og ledelse i det polycentriske samfund. I D. Pedersen (Red.), *Offentlig ledelse i Managementstaten* (ss 64-84) Fredriksberg: Forlaget Samfundslitteratur.

Sandberg, N. & Aasen, P. (2008). *Det nasjonale styringsnivået. Intensjoner, forventninger og vurderinger*. (Rapport 42/2008). Oslo: Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Simon, H.A. (1976). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. (3. utgave). New York: The Free Press.

Sletten M.A., Bakken, A. & Haakestad, H. *Ny start med Ny GIV? Kartlegging av intensivopplæringen i regi av Ny GIV-prosjektet skoleåret 2010/11*. (NOVA: 23/2011). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Spillane, J.P., Halverson, R. & Diamond, J.B. (2004) Towards a Theory of Leadership Practice: a disturbed Perspective. *Journal of Curriculum Studies* 36 (1), 3-34.

Sørensen, E. (2003). Netværksstyring. I B. Jæger & E. Sørensen (red.), *Roller der rykker – politikere og administratorer mellom hierarki og nettverk*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring – fra government til governance*. Fredriksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Telhaug, A.O. og Mediås, O.A. (2003). *Grunnskolen som nasjonsbygger: Fra statspietisme til nyliberalisme*. Oslo: Abstrakt forlag.

Utdannings- og forskningsdepartementet. (2002) *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnsopplæring*. (NOU 2002: 10). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Utdannings- og forskningsdepartementet. (2004). *Kultur for læring*. (St.meld. nr. 30 (2003-04)). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Yin, R.K. (1993). *Applications of Case Study Research. Applied Social Research Methods Series*. London: SAGE

Vedlegg

I. Invitasjonsbrev fra Kunnskapsdepartementet



Fylkeskommunene
Oslo kommune

Deres ref

Vår ref
201005360/KAL

Dato
27.10.10

Ny GIV: Partnerskap for økt gjennomføring i videregående opplæring

Som ledd i regjeringens satsing for å øke gjennomføringen i videregående opplæring, Ny GIV, vil Kunnskapsdepartementet invitere alle fylkeskommunene/Oslo kommune til å delta i et omfattende treårig prosjekt hvor kommuner og fylkeskommuner skal etablere et varig samarbeid om tiltak for å bedre elevenes forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæring.

Det er for mange elever på ungdomstrinnet som har for lav motivasjon og for svake faglige prestasjoner til å kunne gjennomføre en ordinær videregående opplæring. Departementet legger generelt til grunn at alle elever følges tett opp gjennom hele grunnskolen - også på ungdomstrinnet. Likevel er det hvert år 4-5000 elever med under 30 grunnskolepoeng som begynner i videregående opplæring. Dersom elever med så lave karakterer skal lykkes i videregående opplæring, vil de ha behov for særskilt organisert støtte og oppfølging, særlig når det gjelder grunnleggende skrive-, lese- og regneopplæring.

Departementet vil på denne bakgrunn invitere alle landets fylkeskommuner/Oslo kommune til et treårig prosjekt der målet er at flest mulig elever skal settes i stand til å fullføre og bestå videregående opplæring. Etter departementets oppfatning bør innsatsen for at flere elever skal gjennomføre videregående opplæring, starte på ungdomstrinnet. Prosjektet retter seg derfor mot et nærmere definert utvalg elever som følges tett fra siste halvår i 10. trinn og i videregående opplæring.

Departementet inviterer fylkeskommunene til å etablere et formelt, strukturelt samarbeid med fortrinnsvis den største kommunen i fylket, og eventuelt andre. Målsettingen er, så langt det er praktisk mulig, at fylkeskommunene før 15. november 2010 innleder et

samarbeid med kommune(r) som til sammen dekker 30-50 % av ungdomsskoleelevene i fylket. Samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommune(r) skal gi erfaringer som skal danne grunnlaget for en opptrapping til et samarbeid med *alle* kommunene i fylket i løpet av 2012 og 2013. Målet er å skape permanente samarbeidsrelasjoner mellom kommunene og fylkeskommunene om alle elevene i målgruppen. De mange tiltakene i videregående opplæring som er igangsatt i fylkene rettet mot målgruppen, bør koordineres og videreutvikles innenfor rammen av prosjektet.

Målgruppen for prosjektet er de 10 % svakest presterende elevene etter 1. termin i 10. trinn i hver av de *kommunene* som fylkeskommunen inviterer til å delta i prosjektet.

Tiltakene i prosjektet har som mål å øke elevenes motivasjon for, og evne til å gjennomføre videregående opplæring, blant annet gjennom en styrking av deres grunnleggende lese-, skrive- og regneferdigheter. Det skal gjennomføres en intensiv opplæring som starter etter jul i 10. trinn, og som videreføres etter behov i overgangen til og i videregående opplæring. Departementet legger til grunn at omfanget på en slik intensivopplæring vil være på 8-10 timer pr uke fram til avslutning av skoleåret. Timene bør i størst mulig grad tas fra norsk, matematikk og engelsk/norsk fordypning i 10. trinn. Dersom dette er praktisk vanskelig, kan andre fag vurderes.

Det kan være flere måter å gjennomføre denne intensivopplæringen på. Den kan for eksempel organiseres som forsterket opplæring innenfor den vanlige klassen/gruppen med ekstra lærerressurser, eller elevene kan organiseres i egne grupper i den tiden intensivopplæringen gis. Departementet ønsker å prøve ut ulike modeller, og vil sørge for at ulike modeller kan gjennomføres innenfor regelverket, eller om nødvendig legge til rette for at slik opplæring kan gjennomføres som forsøk.

Prosjektet skal utvikle og ta i bruk mekanismer som innebærer *forpliktelser* både for skolen og eleven til å yte en ekstra innsats, fortrinnsvis gjennom å inngå en form for avtale mellom elev/foresatte og skolen. En slik avtale skal både gjøre det tydelig hva som er målet (fullført og bestått ordinær videregående opplæring) og hva som er virkemidlene for å nå målet. Det omfatter både hva som kreves av eleven og hvordan skolen vil bidra - i tillegg til at de foresatte skal ha en sentral rolle i prosessen.

Fylkeskommunen må vurdere hvordan prosjektet skal organiseres når prosjektelevene tas inn i videregående opplæring. Fylkeskommunene må også vurdere hvordan elever som tas inn i videregående opplæring fra andre kommuner enn de som deltar i prosjektet, skal inkluderes i prosjektet.

Det legges ikke opp til at de elevene i 10. trinn som deltar i prosjektet, skal ha fortrinn til valg av utdanningsprogram i videregående opplæring.

Elever som mottar spesialundervisning (IOP), utelukkes ikke fra målgruppen i prosjektet, men det må vurderes i hvert enkelt tilfelle om disse elevene kan nyttiggjøre seg de tiltakene som iverksettes i prosjektet, eller om de er best tjent med den IOP de har.

Prosjektet forutsetter at kommuner og fylkeskommuner samarbeider om å skape et bærekraftig, strukturert og målrettet system gjennom ulike tiltak for disse elevene. I opplæringslovens §13.3.c heter det: *"Fylkeskommunen skal etter oppdrag frå departementet rettleie om og medverke til kvalitetsutviklingstiltak som m.a. kan gi god samanheng mellom grunnskole og vidaregåande opplæring"* Dette innebærer både at kommuner og fylkeskommuner er selvstendige skoleeiere, og at fylkeskommunen kan gis et spesielt ansvar for tiltak som skaper en bedre sammenheng i det 13-årige løpet. Men det er viktig at tiltakene rettet mot den enkelte elev inngår i en helhet, og at tiltakene på ungdomstrinnet, i overgangen og i vidaregåande opplæring planlegges i felleskap som et sammenhengende løp.

Fylkeskommunene fikk i 2009 og 2010 35 mill. kroner årlig til oppfølging av elever med svake resultater på de obligatoriske kartleggingsprøvene i Vg1. Disse midlene vil bli videreført også i 2011. I tillegg vil departementet finansiere prosjektledelse i hver fylkeskommune (1 mill. kroner), og en samlet prosjektledelse for deltakende kommune(r) i hvert fylke (1 mill. kroner pr fylke). Midlene skal i tillegg til å dekke lønn også bidra til å finansiere administrative utgifter i forbindelse med nasjonal aktivitet i prosjektet (deltakelse på samlinger, møter, rapportering, etc) for prosjektledelsen.

Videre vil departementet finansiere felles skolering av lærere i deltakende grunn- og vidaregåande skoler i forbindelse med intensivopplæringen i prosjektet. Her vil en kobling til satsingen *Vurdering for læring* være aktuell, for å videreutvikle lærernes opplærings- og vurderingspraksis slik at den i større grad motiverer elevene og møter deres læringsbehov.

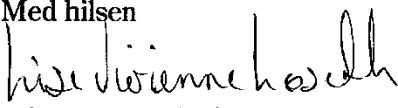
Det vil også bli vurdert om det skal settes av noe midler til andre relevante tiltak for elever i målgruppa, for eksempel støtte til bedrifter som tar inn elever til relevant sommerjobb, eventuelt i kombinasjon med sommerskole.


Departementet ber fylkeskommunene **innen 15. november** å melde tilbake hvilke kommuner de ønsker å samarbeide med, hvem som er prosjektansvarlig på kommunenivå, og hvem som er prosjektansvarlig i fylkeskommunen.

Departementet vil ta kontakt med Oslo kommune for å diskutere nærmere hvordan prosjektet kan utformes der.

Det tas sikte på å arrangere en første prosjektledersamling i Oslo i midten av desember.

Med hilsen

for 
Johan Raaum (e.f.)
ekspedisjonssjef


Knut Alfarnæs
avdelingsdirektør

Kopi:
KS
Fylkesmennene

II. Oversikt over sekundærdata i form av utvalgte offentlige styringsdokumenter

Finansdepartementet. (2003). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*. (St.prp nr. 65 (2002-2003)). Oslo: Departementenes servicesenter.

Finansdepartementet. (2010) *Fordelingsutvalget*. (NOU 2010: 09). Oslo: Departementenes servicesenter.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. (1991) *Om organisering og styring i utdanningssektoren*. (St.meld. nr. 37 (1990-91)). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. (1996) *Om elevvurdering, skolebasert vurdering og nasjonalt vurderingssystem*. (St.meld. nr. 47 (1995-96)). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Utdannings- og forskningsdepartementet. (2002) *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*. (NOU 2002: 10). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Utdannings- og forskningsdepartementet. (2004). *Kultur for læring*. (St.meld. nr. 30 (2003-04)). Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

III. Intervjuguide

Utarbeidet 13. februar 2012

Forskningsspørsmål 1

Hvordan responderer aktørene på styringen av Ny GIV?

- Kan du beskrive din egen (skoleeiers/ skolesjefens/ rektors) rolle i dette prosjektet?
- Hvem samarbeider du (skoleeiers/ skolesjefens/ rektors) med om Ny GIV?
- Hvilke møtearenaer er etablert?
- Hvem deltar og hvor ofte har dere møter?
- Hvem koordinerer arbeidet?
- Finnes det en skriftlig plan?
- Foregår det kontakt mellom deg og dine samarbeidspartnere utenfor de strukturerte møtene? I så fall; kan du beskrive?
- Hvilke samarbeidsstrukturer fantes på skoleeier- skoleledernivået før dette prosjektet?
- Hvilke tanker gjør informantene seg om måten prosjektet initieres og styres på?

Forskningsspørsmål 2

Hva er forutsetningene for å få samarbeidet mellom forvaltningsnivåene og de ulike skoleslagene til å fungere?

- Har du eksempel på noe dere har gjort som du mener er spesielt viktig for et godt samarbeid?
- Kjenner du til noen uenigheter som har oppstått i samarbeidet? Hvordan har det vært løst?
- Kan du peke på noe som du mener er viktige forbedringsområder i samarbeidet?

- Tror du samarbeidsrelasjonene vil bli opprettholdt når Ny GIV-prosjektet er sluttført?

Begrunnelse

Forskningsspørsmål 3

Hvordan og hvorfor har aktørene kommet frem til samarbeidsstrukturene som benyttes i arbeidet med Ny GIV?

- Hvem tok initiativ til det samarbeidet du har beskrevet?
- Hvem utarbeidet/ skriftliggjorde planen dersom det er noen?
- Blir møter referatført? Av hvem?
- Hvilke møtearenaer ble benyttet?
- Hvem har ansvaret?
- Hva er grunnen til at akkurat dere (de som er valgt) er med på de møtene?
- Hva vil dere oppnå med å gjøre det på den måten?
- Hvorfor møtes dere (ikke) på ledernivå?
- Hvilke tanker gjør du deg om målet «skape permanente samarbeidsrelasjoner mellom kommunene og fylkeskommunene om de svakest presterende elevene»?

IV. Godkjenning fra NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr: 985 321 884

Dijana Tiplic
Institutt for lærerutdanning og skoleforskning
Universitetet i Oslo
Postboks 1099 Blindern
0317 OSLO

Vår dato: 12.03.2012

Vår ref: 29720 / 3 / IB

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 06.02.2012. Meldingen gjelder prosjektet:

29720	<i>Ny GIV for samarbeid på tvers av forvaltningsgrensene?</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Universitetet i Oslo, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Dijana Tiplic</i>
Student	<i>Mads Furu</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

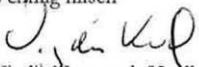
Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 31.12.2012, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen


Vigdis Namtvedt Kvalheim


Inga Brautaset

Inga Brautaset tlf: 55 58 26 35
Vedlegg: Prosjektvurdering
Kopi: Mads Furu, Håndverkervegen 60, 2624 LILLEHAMMER

V. Eksempel på intervjuanalyse (utdrag)

TRANSKRIPSJON

VN850008

Transkribert av: Håkon M.E. Sundaune (haakon@sundaune.no)
Transkribert dato: 24. april 2012
Lengde: 37'58"

Tematisk koding:

Tekst merket med grønt er knyttet til temaene under forskningsspørsmål 1

Tekst merket med blått er knyttet til temaene under forskningsspørsmål 2

Tekst merket med gult er knyttet til temaene under forskningsspørsmål 3

INTERVJUER:

Mm. Vi skal prøve å komme enda litt nærmere inn på dette med samarbeidet mellom nivåene. Fordi at jeg er veldig opptatt av dette... for dette, en av målsettingene er å etablere noen samarbeidsstrukturer, noen faste samarbeidsstrukturer. Og du var... du var inne på at dere allerede hadde etablert noe før Ny GIV, og at dere har bygd på den videre?

[10:03]

- Ja. Det blant annet, ja. Så det er den nye Ny GIV-prosjektlederen i kommunen, da, for å si det sånn, som har flere kommuner. De er også med på det dialogmøtet. Men nå har vi jo ikke hatt... kommet langt med det ennå, selvsagt, fordi vi er jo tidlig i Ny GIV... det er jo ikke alle kommuner som har hatt det ennå.

INTERVJUER:

Nei... nei. Men i forhold til initiativtaker, var det... for det samarbeidet som er mellom fylkeskommune og kommune, hvor... hvor ligger initiativet hen?

- Nei, det ligger på vår hånd, det. Det er jo gjennom det... nei, det er på vår hånd. Og hele datagrunnlaget og hele agendaen og hele... er jo på en måte initiativet tatt fra oss. Men det har vært veldig godt tatt imot, og det er et veldig sterkt ønske om å fortsette å videreutvikle det. Og da tror jeg det er viktig å se at et... noe av det, i hvert fall i den ene regionen her, den største, som har en 44-45-46% av elevmassen, der har du... etter nå å ha jobbet sånn som vi har gjort nå, så har det blitt... så har det vært... det har jo vært... på disse dialogmøtene som vi har hatt, da, så har vi hatt temaet «hva gjør vi nå til neste gang?» «Hvem tar ansvaret for denne regionen?» - vi er jo delt inn i tre regioner - «hvem tar ansvaret?» - nei, fire er vi, på dette området - «hvem tar ansvaret for å fra det videre, og hva skal vi gjøre til neste gang?» Og neste gang vi da kommer så etterspør vi «ja, hva har skjedd siden sist?» Og det er veldig stor forskjell hva som har skjedd da, for å si det sånn. Men i den regionen her, som har veldig stor del av... og ganske tette... det er ikke så langt mellom skolene, så har det skjedd mye spesielt på rådgiversiden. Så det er egne nettverk på rådgiverer mellom videregående og grunnskolen, eller ungdomsskolene. Og det er faste møter hvor rektorene møtes, og da har de veldig sånn strenge på [at] det er et ledermøte. Der møter rektor, der møter ingen andre på vegne av rektor. Og det er sånne kjempeviktige elementer for at dette skal bli noe, så de som har noe... så de har en egen person som koordinerer det. Så der har vi kommet et stykke... men sånn er det i denne regionen. Det er ikke sånn i de fire andre.

INTERVJUER:

Nei... nei, akkurat.

- Det jobbes litt og litt bedre, men de er klart at det er stykke hvis du...

INTERVJUER:

Er det sånn at dere liksom har den regionen her som litt sånn foregangsregion, og prøver å på en måte... ja?

- Men det har de tatt seg til selv, altså, det er én... i hovedsak én rektor som har ivret for det og tatt tak og innkalt

og lagd møter og strukturer rundt det.

INTERVJUER:

Ja. Og alt det, møter og sånt, det blir referert, eller?

- Ja, jeg ser ikke noe til det altså, men... men vi har en på kontoret her som er veldig på, og er med. Og som er sånn rådgiverkoordinator i fylket. Og er med på disse møtene. I tillegg så er det lagd egne fagforum.

INTERVJUER:

Akkurat.

- Så det... men det har jo i hovedsak vært innenfor yrkesfagene. Men vi inviterer da, i anledning... ungdomsskolenivået inn da, kan du si. Men det... det er mer et videregående forum, egentlig vært.

INTERVJUER:

Ja... ja. Men når det gjelder møtearenaer så var du inne på at de møttes litt rundt på skolene? Eller at de flyttet seg rundt? Møtes de her eller... nei, det vet ikke du?

- Nei, det vet ikke jeg... vet ikke akkurat hvor de er. De er sikkert rundt på skolene.

INTERVJUER:

Mm.. .ja, mm.

- Men jo, når vi har den [tjenesten] som vi har, da er vi ute i regionen.

INTERVJUER:

Ja, for det er det dialogmøtet du snakket om?

- Det er det dialogmøtet som vi har med kommunene. Det er ute på de videregående skolene. Det er samme sted hvert år, det er det mest sentrale stedet, liksom.

INTERVJUER:

Ja, mm. Når det... når du tenker på dette samarbeidet som er etablert, da – og nå tenker jeg Ny GIV, for dere hadde noe her fra før – men hvis man tenker bare Ny GIV og den måten det liksom er initiert på og gjennomført på... har du noen tanker om det?

- Nei, altså, jeg... ikke be... altså, vi hadde jo... det er jo... egentlig så har en jo tatt i bruk lovverket for å få til dette her, på sett og vis.

INTERVJUER:

Mm... ja. Ja, hva tenker du på da?

- Jo, altså, det, i... når... når forvaltningsreformen kom så fikk vi jo en lovgivning hvor det... vi... hvis departementet eller myndighetene sa så kunne... ga beskjed om så kunne vi få et ansvar... fikk vi et ansvar på konkrete saker. Jeg husker ikke akkurat...

INTERVJUER:

Ja, er det 13-3...

- Ja ja, mulig det, jeg kan ikke huske...

INTERVJUER:

Ja, [13-3-C], som går på det med å etablere samarbeidsstruktur...

- Ja, og det var jo... ja. Og det var jo grunnlaget og den de egentlig brukte inn i de... for at fylkeskommunen skulle ha ansvar for dette prosjektet. Så... så har det nok vært mye gjort uten at jeg vet, men... men det har nok vært mange typer møter og tette dialoger med vår prosjektledelse. Og både kommunene og skolene. Så er jo mye av det arbeidet i selve kommunen også tildels flyttet ut til den prosjektlederen. I området her så har vi en hel stilling på det. Jeg tror vi har tre stykker som er i det nå, rundt omkring i kommunene.